

## INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO URBANO SUSTENTABLE DESDE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y METROPOLITANA



# MÓDULO 03

## INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO Y FOMENTO A LA VIVIENDA

Este documento ha sido elaborado en el marco del curso virtual Instrumentos de financiamiento urbano sustentable desde la gestión municipal y metropolitana con una finalidad exclusiva de divulgación. Fue realizado en colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, la Cooperación al Desarrollo Sustentable GIZ-México y al Instituto Lincoln de Políticas del Suelo.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento están basados en la información compilada por la Sedatu y colaboradores. No obstante, la Sedatu, GIZ y colaboradores no garantizan la precisión o integridad de la información en este libro y no pueden ser responsables por errores, pérdidas u omisiones que surjan de su uso.

México, 2024.

Queda prohibida su reproducción total o parcial sin previa autorización de las instituciones mencionadas.

# M03 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO Y FOMENTO A LA VIVIENDA



## OBJETIVOS

- Presentar experiencias de financiamiento urbano para la producción de vivienda social en América Latina y México.
- Reflexionar respecto a la importancia de la vivienda en el desarrollo urbano.

# TEMARIO

Introducción y bienvenida	05
3.1 Instrumentos que favorecen la vivienda en América Latina y el Caribe	08
• La vivienda social en América Latina y el Caribe	
• Zonificación inclusiva	
• Vivienda social en alquiler	
• Cooperativas de vivienda	
3.2 Instrumentos que favorecen la vivienda social en México	30
• Contexto de vivienda social en México	
• Zonificación inclusiva en México	
• Expropiación y vivienda de interés social	
• Autoproducción de vivienda	
Resumen	53
Bibliografía	56



# Introducción y bienvenida

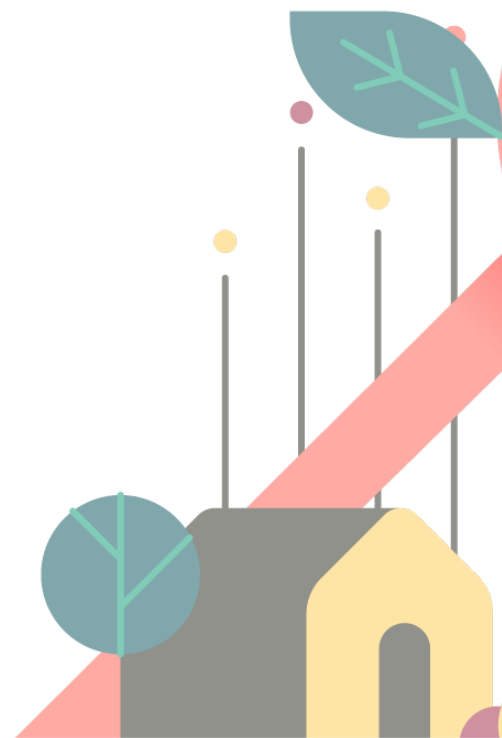
¡Vamos a la mitad del curso! Te damos la bienvenida al módulo 03. Para este momento ya cursaste los primeros dos módulos, en los que aprendiste conceptos generales y, posteriormente, sobre los instrumentos para el financiamiento urbano que aprovechan los incrementos del valor del suelo que se derivan de las acciones y decisiones públicas. En este módulo, nos adentraremos en el fomento de la vivienda y algunas experiencias de financiamiento en América Latina.

La vivienda es un derecho humano de todas las personas. Sin embargo, los gobiernos han presentado múltiples desafíos para impulsar la producción y circulación de vivienda, particularmente aquella destinada a los grupos más vulnerables. La acelerada y desordenada urbanización de las ciudades ha traído consigo un importante impacto en la localización y calidad de las viviendas, lo cual ha orillado la producción de vivienda en las periferias urbanas.

## La vivienda en las agendas globales

En el contexto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible, la vivienda ocupa un lugar central. Este derecho fundamental se vincula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que busca asegurar el acceso universal a la vivienda y los servicios básicos para 2030. Asimismo, la Nueva Agenda Urbana y los criterios del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales refuerzan estos compromisos, estableciendo estándares para una vivienda adecuada.

En el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU (1948) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) se incluye el derecho a la vivienda como parte del derecho a un nivel adecuado de vida. Por su parte, de manera directa o indirecta, el tema de vivienda se

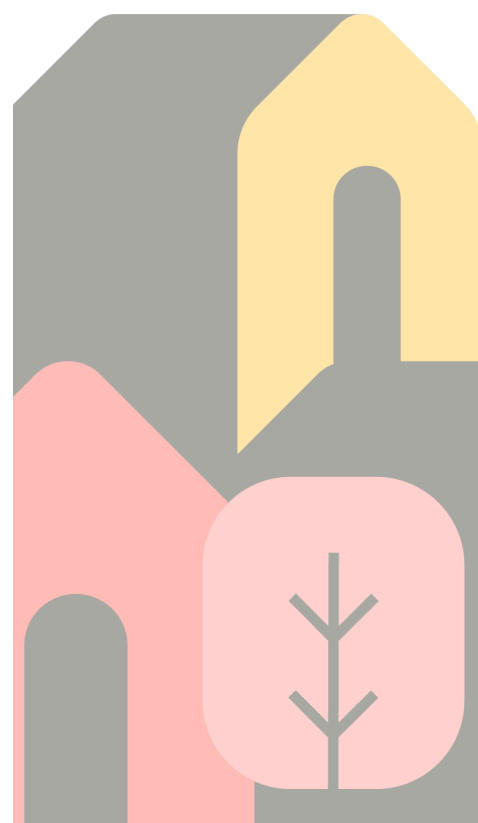


vincula con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, ya que está estrechamente relacionada con las condiciones de vida de las personas y es pilar fundamental de los procesos de urbanización. De manera específica, el Objetivo 11 busca “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales [para el 2030]” (ONU Habitat, 2018).

Por su parte, la Nueva Agenda Urbana (NAU) considera a la ciudad como fuente potencial de soluciones para las problemáticas sociales y algunos de sus compromisos son la promoción de políticas de vivienda para garantizar una vivienda adecuada, diversificación de opciones de vivienda, acceso equitativo y asequible a la infraestructura social y física, así como al financiamiento de la vivienda (UHPH, 2021).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de 1966 estableció en la Observación General N° 4 que una vivienda es adecuada cuando cuenta con las siguientes características (ACNUDH, 1991; ONU Habitat, 2018):

- **Seguridad de tenencia:** Garantía de cierto grado de protección legal contra desahucio, hostigamiento o amenazas.
- **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:** Acceso permanente a recursos naturales comunes, como agua potable, energía en la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.
- **Asequibilidad:** Condiciones que garanticen que los gastos de vivienda no comprometan la satisfacción de las necesidades básicas.
- **Habitabilidad:** La vivienda debe asegurar la integridad física de sus ocupantes, es decir, brindar protección contra el frío, calor, lluvia, humedad, viento u otras amenazas a la salud. Se recomienda que se sigan los Principios de Higiene de la Vivienda de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- **Accesibilidad:** Consideración prioritaria a los grupos en situación de desventaja conforme a sus necesidades específicas.
- **Lugar:** Ubicación con acceso a empleo, servicios de atención de salud, centros de atención para infantes, escuelas y otros servicios sociales.
- **Adecuación cultural:** Los materiales, la construcción y las políticas a su alrededor deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.





# 3.1 Instrumentos que favorecen la vivienda social en América Latina y el Caribe

## La vivienda social en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe (ALC) enfrenta desafíos significativos en el ámbito de la vivienda, manifestados en un marcado déficit habitacional, problemas de vivienda inadecuada y dificultades en la regularización de asentamientos informales. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), se estima que el déficit habitacional cuantitativo<sup>1</sup> referente a la cantidad de viviendas, en ALC afecta a más de 23 millones de personas, mientras que el déficit cualitativo, referente a viviendas inadecuadas, a más de 46 millones de personas.

Además, la falta de acceso a una vivienda digna se traduce en condiciones habitacionales precarias, con implicaciones directas en la calidad de vida de sus habitantes. En el 2020, se registró que el 17.7% de la población de ALC vivía en barrios marginales, asentamientos informales y viviendas inadecuadas, y en 2022, el 30.3% vivía en condiciones de hacinamiento (CEPAL, 2020). La complejidad de este problema se agrava por la presencia de asentamientos informales, donde la ausencia de servicios básicos y la inseguridad jurídica comprometen aún más la situación habitacional en la región.

Si bien en la década de los años setenta hubo un incremento de los asentamientos informales, derivado de la migración rural-urbano que tuvo lugar en los países latinoamericanos, esta tendencia ha ido a la baja. Entre 1990 y 2014, el porcentaje de población que vive en asentamientos informales en la región ALC se redujo en 12 puntos porcentuales, pasando de



### Asentamientos informales:

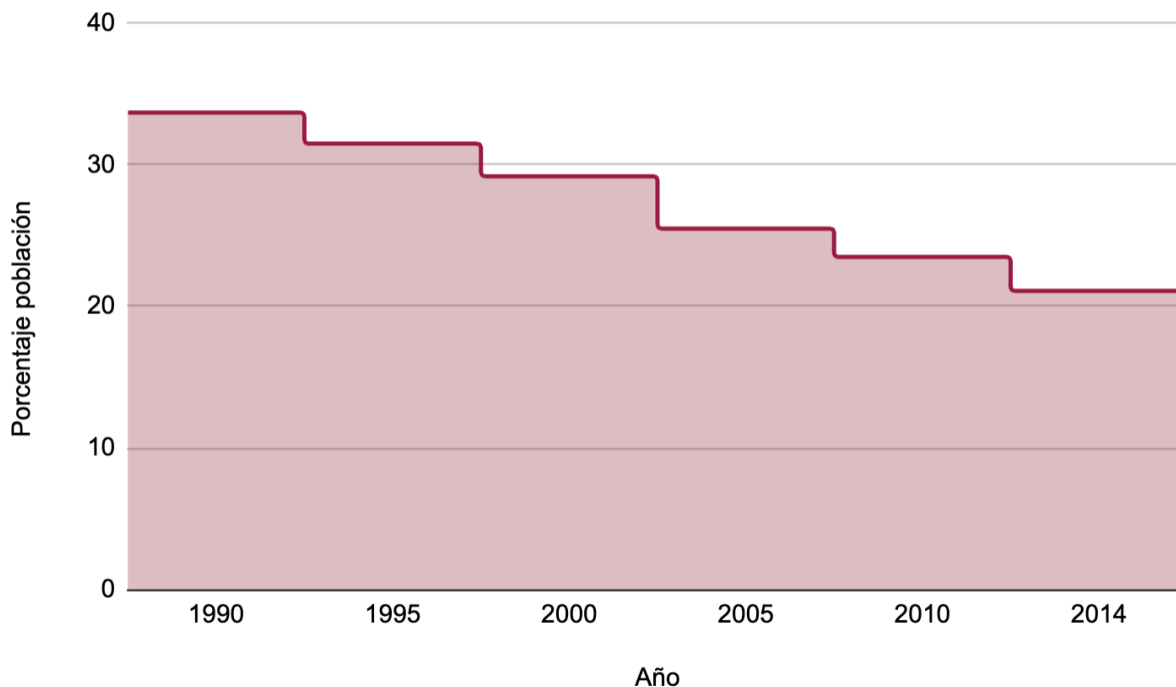
Son áreas residenciales en las cuales 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van, desde la ocupación ilegal de una vivienda, hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana, y 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación, y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas (UN-Habitat, 2015).

<sup>1</sup> ONU Hábitat lo define como la situación de saldo negativo entre el conjunto de viviendas adecuadas del que dispone un país, una ciudad, una región o un territorio dado y las necesidades de habitación de su población.



un 33.7% a 21.1%. Esta reducción se ha debido principalmente a los esfuerzos de los gobiernos por reducir el déficit cuantitativo de vivienda, así como a los programas de regularización (UN-Habitat, 2016). Sin embargo, también es importante mencionar que la reducción porcentual no es sinónimo de una disminución en la cantidad de personas que habitan los asentamientos informales, puesto que en 1990 se estimaba en 106,054,000, mientras que para 2014 se estimó en 104,847,000 (UN-Habitat, 2016).

Gráfica. Porcentaje de habitantes de asentamientos informales en América Latina y el Caribe (1990-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de UN-Habitat. (2016). World Cities Report 2016: Urbanization and Development - Emerging Futures New York: United Nations.

A pesar de que los países de ALC gozan de altas tasas de propiedad de vivienda, éstas no necesariamente cuentan con características de calidad. En 2012, el BID señaló que las familias que viven en zonas urbanas, suelen compartir vivienda con otras familias, viven en viviendas irreparables, habitan en condiciones de hacinamiento o carecen de títulos de propiedad y servicios básicos.

A ello se suma que muchas de las viviendas, aun cuando sus condiciones de habitabilidad son adecuadas, están situadas en lugares que carecen de accesibilidad urbana, es decir, facilidades como el transporte público o equipamientos, como parques y jardines (BID, 2012). Para enfrentar algunos de estos retos, las organizaciones internacionales han

señalado que los Estados deben trabajar en la mejora de la normativa de tenencia de la tierra, ampliar los medios de financiamiento y recurrir a los recursos privados.

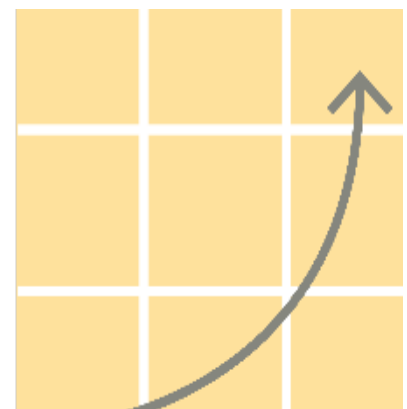
Uno de los problemas principales de los desarrollos de viviendas de interés social es que se construyen en la periferia, ya que en los centros urbanos hay poco suelo a precio accesible, lo que cumple con fomentar el derecho a la vivienda pero no el derecho a la ciudad. De acuerdo con Davis (2018), la problemática de la producción de vivienda en masa no se limita a cuestiones del sector inmobiliario, sino que mantiene una importante relación con la exclusión socioespacial y la movilidad urbana. Es común que la construcción de vivienda en la periferia, se ubique en zonas que no cuentan con servicios e infraestructura adecuada, como servicios de transporte, escuelas o hospitales.

Principalmente en materia de movilidad, los costos de traslado suelen ser altos para las personas que habitan la periferia. Asimismo, estos barrios suelen contar con baja calidad de vida social y enfrentar, en ocasiones, problemas de seguridad. Estos problemas sociales son parte de las externalidades negativas del desarrollo y de la producción habitacional en la periferia, a la cual tienen acceso, mayoritariamente, los sectores más vulnerables. A ello también se suma la expansión descontrolada que suele tener incidencia en la degradación ambiental de las áreas de contención de las ciudades.

### Instrumentos que favorecen la vivienda en ALC

El auge de la privatización y la desregularización ha cambiado el paradigma del balance entre el sector público y el privado alrededor del desarrollo urbano, y ha reasignado los roles de cada uno. Esto ha ocasionado que en muchos países occidentales, principalmente en aquellos que muestran un mayor desarrollo, la vivienda inclusiva sea un elemento fundamental en las políticas de vivienda (Calvita & Mallach, 2010).

Como se ha expuesto anteriormente, una de las principales limitaciones para impulsar proyectos de desarrollo urbano en ALC es el financiamiento, con un énfasis particular en las capacidades de los gobiernos locales. Así sucede en el ámbito del desarrollo de vivienda. A lo largo de la historia de los diferentes países de ALC se ha privilegiado el financiamiento basado en créditos, subsidios y programas de ahorro para que las personas puedan adquirir una propiedad con una participación importante del sector privado. Además, las políticas de vivienda han estado orientadas mayormente al desarrollo de conjuntos habitacionales residenciales y de

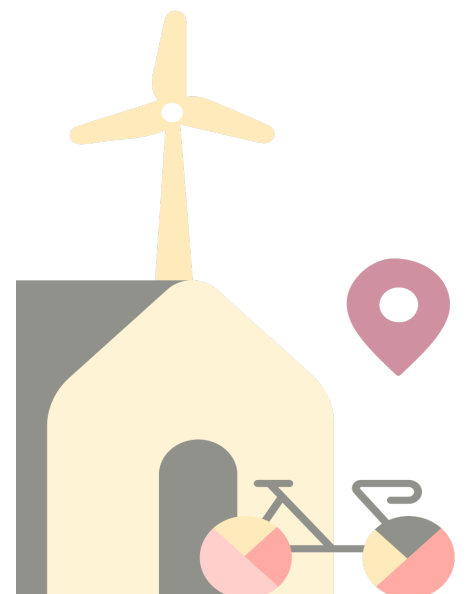


propiedad privada, lo que genera la necesidad de acceder a más subsidios para la población más desfavorecida. La tendencia global en financiamiento para la vivienda tiene dos ejes principales: mejorar los sistemas ya existentes de créditos, microcréditos y subsidios e incorporar nuevas formas de financiamiento (UHPH, 2021).

Los instrumentos que capturan el incremento del valor del suelo para financiar la vivienda social han cobrado mayor relevancia en las últimas décadas. Uno de los factores principales de los altos precios de la vivienda se debe a la escasez de suelo urbanizado y, por consiguiente, es uno de los retos principales para la producción de la vivienda social.

Como se expuso en el módulo 1, el suelo es un bien finito, escaso y costoso, principalmente en la ciudad, ya que su valor fluctúa según las condiciones económicas del mercado. Asimismo, el suelo representa un alto porcentaje del valor total de un inmueble, en ocasiones incluso su costo es más alto que la misma construcción. Lo anterior se debe a que, con el paso del tiempo y dada la mayor inversión en infraestructura y servicios públicos, el suelo tiende a apreciarse, mientras que la construcción tiende a depreciarse. El financiamiento a base de suelo es un mecanismo de recuperación de la valorización de la tierra ya que ésta, al aumentar su valor gracias a acciones del sector público, convierte el mismo suelo y los derechos de construcción en activos que posteriormente pueden financiar la vivienda de interés social (UHPH, 2021).

A continuación se describen algunos instrumentos utilizados en ALC para favorecer la producción de vivienda social, tales como la **zonificación inclusiva**, la **vivienda social en alquiler** y las **cooperativas de vivienda**.



## Zonificación inclusiva (Inclusionary Zoning)

### ¿Qué es?

Se le denomina **zonificación inclusiva**, o *inclusionary zoning*, al conjunto de políticas, normas, leyes o programas que incentivan al sector privado para reservar en sus proyectos inmobiliarios, cierta cantidad de unidades para vivienda de interés social, ya sea en venta o renta. Muchas veces van acompañadas de subsidios gubernamentales para ampliar la oferta de vivienda accesible para ciertos mercados (Rolnik & Santoro, 2014).

La zonificación inclusiva puede funcionar de distintas maneras: como mecanismo de regulación de la zonificación, exacción por impacto urbano, regulación de precios inmobiliarios y arriendos o como recuperación de la valorización y control de la especulación (Rojas, et al, 2019). La implementación de este instrumento de financiamiento puede ser diversa, dependiendo de los contextos y legislaciones propios de cada país, pero puede incluir desde la integración de unidades con precios controlados en los proyectos inmobiliarios, hasta contraprestaciones monetarias o de tierra a cambio de la producción de vivienda de interés social (Rolnik & Santoro, 2014).

En primera instancia, el costo es bajo ya que solamente se requiere el gasto público para las ayudas públicas que no son operaciones puntuales aisladas sino un conjunto de acciones donde los costes se compensan con valor por los beneficios generados (Bosch, 2015). Asimismo, la zonificación incluyente puede ser un mecanismo de captura de valorización del suelo asociado con las acciones gubernamentales de zonificación y cambio en el uso de suelo en beneficio de la colectividad (Calvita & Mallach, 2009). La vivienda de interés social junto con los incentivos amplían la productividad de los terrenos haciendo viable el negocio inmobiliario (Rolnik & Santoro, 2014). Por ejemplo, en España los proyectos tienen la obligación de ceder unidades de vivienda inclusiva como mecanismo de recuperación de valorización de suelo generada por el proyecto (Rojas, et al, 2019).

Por otra parte, la planeación conjunta de las políticas urbanas y las de vivienda, permiten un reparto más equitativo y homogéneo de la vivienda asequible (Bosch, 2015). Tienen el potencial de representar una herramienta para combatir la segregación y fomentar las comunidades donde convergen diferentes niveles de ingresos. Esto sucede cuando aumenta



**Exacción:**

Contribución que condiciona la aprobación de un proyecto a cambio de dinero, obras o suelo en beneficio social (Rojas et al, 2019).

la oferta de vivienda de interés social en zonas donde los mecanismos mercantiles por sí mismos contribuirían a los procesos de segregación socio-espacial como en los barrios que atraviesan procesos de gentrificación acelerados (Rolnik & Santoro, 2014).

## Antecedentes

La zonificación inclusiva tiene sus orígenes en Estados Unidos a inicios de la década de los setenta en comunidades suburbanas alrededor de las ciudades de San Francisco y Washington. Algunos de los factores que favorecieron su origen son: los esfuerzos para combatir la segregación y crear comunidades con integración racial y socioeconómica, la promoción de programas para gestionar el crecimiento urbano gracias al auge del movimiento ambientalista, el uso de exacciones para cubrir parte de estos costos y el aumento en los costos de la vivienda (Calvita & Mallach, 2009).

El primer decreto, que fue derogado 2 años después de su creación, se registra en 1971, en Virginia, donde los desarrolladores fueron solicitados a contribuir con el 15% de las nuevas viviendas para vivienda social. Para 1981 surgieron otros decretos vinculantes que establecieron la obligatoriedad de los gobiernos locales de atender las necesidades de vivienda de las personas con menores ingresos y, a su vez, otorgaron legitimidad a la zonificación inclusiva para cubrir estas necesidades bajo el contexto en el que los gobiernos locales adquirieron un rol más importante en esta materia (Calvita & Mallach, 2009, 2010). Desde entonces, la vivienda inclusiva se ha extendido a otras partes del mundo como Canadá, Europa Occidental, Oceanía, algunos países de Asia y de ALC.

En ALC han incrementado las políticas para la vivienda inclusiva en los últimos años. Así como muchos instrumentos de financiamiento que se han revisado a lo largo del curso, pero lo que se aprecia es que el marco legal para su aplicación varía entre los diferentes países, algunos incluso incluyen su aplicación de manera obligatoria como son los casos de Colombia, Uruguay y Venezuela (Bosch, 2015).

## Diseño de las políticas de vivienda inclusiva

De acuerdo con Rojas et al (2019), en ALC se pueden identificar ciertas variables a considerar cuando se diseñan políticas para la vivienda inclusiva con base en los diferentes casos de aplicación que se han estudiado en las últimas décadas.

**Diseño de la política de vivienda.** Es importante considerar el nivel de gobierno en el que se diseña la política de vivienda y su alcance a nivel local. Por ejemplo, en Brasil, las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) se definen en el Estatuto de la Ciudad a nivel federal, pero el procedimiento para su implementación está a cargo de los gobiernos municipales. Otro aspecto que influye en los resultados de estas políticas públicas es el marco legislativo en donde se inserta y cómo se conjuga con este (Rojas, et al, 2019).

**Obligaciones e incentivos.** Algunos de los incentivos pueden ser bonos de densidad, derechos de edificabilidad, aprobaciones de licencias, flexibilidad en estándares de diseño, reducción o exención en tarifas u otras condiciones beneficiosas para los desarrolladores. En algunos casos, el incentivo está predeterminado, en otros, el desarrollador puede escoger, y en otros, se estudia caso por caso y se realiza una negociación. En algunos países, las desarrolladoras tienen la obligación de proveer vivienda inclusiva que solo pueden vender o arrendar a los precios máximos establecidos por las leyes. En Francia, los municipios establecen las necesidades de vivienda social y con base en ello, se calculan las obligaciones de los nuevos proyectos para obtener sus licencias (Rojas, et al, 2019).

**Requerimientos de la zonificación inclusiva.** La reglamentación para la zonificación inclusiva varía de acuerdo al contexto. Por ejemplo, es común que se establezca una relación entre las viviendas de mercado y las viviendas sociales, como ejemplo, por cada 8 viviendas de mercado debe haber 1 vivienda asequible. Además, los precios máximos para adquirir o rentar se determinan por los ingresos del hogar de cada localidad, ubicación y condiciones de la vivienda. Por ejemplo, en Estados Unidos se establece la relación de 1 vivienda asequible por cada 25 viviendas de mercado cuando se trata de usos no residenciales. En Irlanda, es obligación de los nuevos proyectos, no residenciales, ceder el 20% de su suelo a las autoridades locales para la construcción de vivienda social (Rojas, et al, 2019).

**Tiempos de las condiciones de asequibilidad.** En algunos casos se determina un periodo en el que la vivienda no puede entrar al mercado en condiciones generales para su venta o renta. Por ejemplo, en Francia existe un derecho de preferencia en donde los propietarios deben ofrecer sus inmuebles a los bancos de tierra. Esto dificulta los procesos especulativos e incorpora viviendas al acervo público de vivienda asequible para ser ofertada como vivienda social (Rojas, et al, 2019).

**Alternativas de cumplimiento.** En las distintas experiencias alrededor del mundo se observan diferentes opciones para el cumplimiento de las condiciones de la zonificación inclusiva. Por un lado, los desarrolladores pueden construir la vivienda de interés social en el sitio del proyecto o fuera de este con sus respectivas limitaciones. Por otro lado, se puede contribuir mediante la cesión de suelo ya sea en el sitio o fuera de él para que otra instancia sea la que construya la vivienda. La contribución puede ser también monetaria a través de un fondo fiduciario destinado para adquisición de suelo y/o construcción de vivienda social. Algunos países, como Estados Unidos, cuentan con restricciones en donde no se puede realizar la contribución con un pago monetario si el proyecto es de más de 80 viviendas (Rojas, et al, 2019).



## Caso: Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en Diadema Brasil

En Brasil se ha utilizado un instrumento considerado de zonificación incluyente denominado **Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS)** que consiste en incluir áreas para la vivienda de interés social, de preferencia, en zonas dotadas con infraestructura urbana. Las ZEIS se desarrollaron en Recife como parte de los procesos en respuesta a la problemática de irregularidad de la vivienda en Brasil. En el municipio de Diadema, en Sao Paulo, han sido ampliamente documentadas gracias a la continuidad de las gestiones gubernamentales y, es por eso que se considera un caso referente en la materia (Rolnik & Santoro, 2013).

En Brasil, las ZEIS se utilizan principalmente con la finalidad de ampliar la oferta de tierra para la vivienda de interés social, garantizar el derecho a la vivienda e incentivar la formalización en asentamientos informales. Este instrumento parte de la premisa del reconocimiento de los asentamientos irregulares como parte de la realidad de la ciudad, haciendo que los planes de desarrollo vayan más allá de las intenciones de planeamiento y contribuyan a la certeza jurídica de la ciudad. Asimismo, buscan garantizar tanto el derecho a la igualdad como el derecho a la diferencia, en el sentido de que todas las personas tienen derecho a la ciudad, con todo lo que conlleva, pero también tienen derecho a que los proyectos de desarrollo respeten los comportamientos sociales y culturales, tales como elementos constructivos (Erba, 2013; Rolnik & Santoro, 2014).

En Brasil existen 2 tipos de ZEIS, una para las zonas donde hay asentamientos de población de bajos ingresos que necesitan ser urbanizadas o regularizadas, y otra para las zonas vacías o subutilizadas que pueden ser destinadas a construir nuevas viviendas de interés social. Así como cualquier instrumento de zonificación, es importante una regulación que establezca las densidades máximas, tamaño mínimo de lotes y otros parámetros urbanísticos.

### Antecedentes de las ZEIS en Brasil

Desde hace varias décadas, Brasil ha enfrentado problemas de asentamientos irregulares y vivienda precaria. El fenómeno de las favelas ha sido un problema recurrente en torno a las

políticas de vivienda principalmente entre 1970 y 1980 cuando se agudizó con la caída de los salarios y el alza del precio del suelo urbano.

Entre 1989 y 1992, el gobierno de Sao Paulo decidió regularizar las favelas y los fraccionamientos irregulares que ya se encontraban consolidados, incluyendo las ZEIS en el Plan Rector, que en un primer intento fue rechazado. Los instrumentos de financiamiento a base de suelo ya habían sido utilizados en Sao Paulo desde la década de los noventa principalmente para infraestructura.

En 1994, las ZEIS fueron incluidas en el Plan Director bajo el nombre Áreas Especiales de Interés Social con dos modalidades: AEIS-1 de acuerdo a las áreas vacías destinadas para producir nuevos núcleos habitacionales, y AEIS-2 con relación a áreas ocupadas por las favelas. Estas zonas contaban con una regulación flexible, pero que hacía posible el aprovechamiento del suelo. La reserva de suelo que generaron las AEIS-1 estaba destinada principalmente a la producción de vivienda de interés social mientras que las AEIS-2 transformaron terrenos dentro de las favelas en áreas de interés social para urbanizar manteniendo a las familias en sus lugares de residencia. La mayor parte de las AEIS-1 fueron adquiridas por el gobierno y los movimientos sociales de lucha por la vivienda, y se utilizaron principalmente para las familias reubicadas desde zonas de riesgo y para el reacomodo por la urbanización de las favelas en las AEIS-2.

Esta coordinación con los movimientos de vivienda requirió de reuniones y negociaciones para establecer los costos, planes de pago y acuerdos (Baltrusis, 2007; Silva & Ceneviva, 1996).

En la década del año 2000, en el marco del primer Plan Maestro participativo de Sao Paulo, los instrumentos de captura de la valorización del suelo comenzaron a tener un mayor auge para ampliar la oferta de suelo y producir vivienda social (UHPH, 2021). En el 2001, se establecieron diferentes instrumentos urbanísticos que incluyen a las ZEIS en el Estatuto de la Ciudad y se dio mayor prioridad al poder municipal.

Como consecuencia, un año más tarde se incluye en el Plan Director de Diadema, su método participativo como un método de gestión continua. Más tarde, con el Plan Maestro de 2014 y la rezonificación de 2016, se le dio un mayor énfasis a la función social de la ciudad a través del desarrollo de diversos mecanismos de planeación y financiamiento de vivienda, como las ZEIS. Aunado a esto, se adicionan las AIES-3 para los emprendimientos habitacionales en proceso de regularización (Reali & Alli, 2010; UHPH, 2021).

## Resultados de las ZEIS en Diadema

En Diadema, las ZEIS son de los instrumentos urbanísticos más consolidados y han sido incorporados tanto por los movimientos sociales como por los agentes inmobiliarios (Reali & Alli, 2010). Su aplicación resultó en un aumento de la oferta de suelo con una producción de proyectos habitacionales que incrementó de 3% a 6.5% del área del municipio (Rolnik & Santoro, 2014). De 1994 hasta el 2012, se crearon 1,639 ha de ZEIS, de las cuales, alrededor del 70% está vinculada para la producción de vivienda de interés social. En la siguiente tabla se despliegan las ZEIS creadas en las distintas Leis Complementares (LC) desde 1994 hasta el 2012 (Malvese, 2019).



Tabla. Zeis creadas por año

AÑO	ZEIs (metros cuadrados)	%
LC 25/1994	804,671.30	49.09%
LC 42/1995	81,126.80	4.95%
LC 48/1996	39,081.62	2.38%
LC 77/1998	226,732.40	13.83%
LC 161/2002	99,493.18	6.07%
LC 273/2008	77,955.88	4.76%
LC 284/2009	137,974.40	8.42%
LC 300/2009	87,258.87	5.32%
LC 325/2010	74,368.23	4.54%
LC 343/2011	10,580.00	0.65%
<b>TOTAL</b>	<b>1,639,243.00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Adaptación de Malvese (2019)

Además, para el 2014 se habían creado más de 8,298 unidades habitacionales en las ZEIS (Malvese, 2019). En Diadema, las viviendas de interés social construidas tuvieron dos resultados urbanísticos muy distintos. Por un lado, las adquiridas por los movimientos sociales, quienes en su mayoría emplearon el método de autoconstrucción, y por otro lado, los casos de las adquisiciones del municipio en donde el sector público contribuyó para el financiamiento de proyectos de producción de vivienda (Rolnik & Santoro, 2013).

Uno de los proyectos inmobiliarios de las ZEIS fue el *Proyecto Da Sanko*, concluido en el 2000, en el área donde se localizaba la antigua fábrica industrial de espumas Sanko a través de negociaciones entre el municipio y los propietarios de las 9.68 ha que la conformaban. La tierra fue adquirida en un 50% por el sector público y en un 50% por el movimiento social por la vivienda, y se construyeron 500 unidades habitacionales (Rolnik & Santoro, 2013).

Imagen. Proyecto en Sanko (Paula Santoro 2001)



En la Región Metropolitana de Sao Paulo, las ZEIS fueron combinadas con una política de subsidios y programas de fomento a la vivienda que fue fundamental para que su implementación fuera viable. Uno de los programas federales clave fue el Programa Minha Casa Minha Vida, lanzado en el 2009, que consiste en créditos y subsidios para obtener una vivienda para familias de bajos ingresos (Rolnik & Santoro, 2013).

En el caso de Diadema, el uso de las ZEIS ha ido acompañado de otros instrumentos, políticas y programas; la coordinación entre el poder público, los propietarios y los movimientos sociales ha sido clave para el éxito de las ZEIS en Brasil. El estudio del caso de Diadema es popular ya que fue posible documentarlo por la continuidad gubernamental.

Imagen. Municipio de Diadema, Brasil (Wikipedia)



Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Baltrusis, Nelson. (2007). As (AEIS) Áreas Especiais de Interesse Social em Diadema, viabilizando o acesso à terra urbana. Em: Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. USP, Observatório das Metrópoles, Instituto Pólis (IPPUR/UFRJ/Fase).
- Erba, Diego Alfonso (Ed). (2013). Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: Teoría y práctica. [Lincoln Institute of Land Policy](#).
- Malvese, Sandra Teixeira. (2019). Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS de Vazios, Na Região Do Grande ABC. En Camargo Martins, Bianca (org). Melhores Práticas em Planejamento Urbano e Regional. Atena Editora. DOI 10.22533/at.ed.587192308
- Silva, H. M. B., & Ceneviva, L. V. (1996). Favelas y fraccionamientos irregulares en São Paulo. En El acceso de los pobres al suelo urbano. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. doi:10.4000/books.cemca.929 pp 169-218
- Reali, Mario y Alli, Sergio. (2010). Diadema y el Estatuto de Brasil. En Santos Carvalho, Celso y Rossbach, Anaclaudia (orgs). El Estatuto de la Ciudad de Brasil: Un Comentario. Cities Alliance. (pp 35-53)
- Rolnik, Raquel y Santoro, Paula Freire. (2014). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. En Smolka, Martim O. y Furtado, Fernanda (Eds). Instrumentos Notables de Política de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. (pp 69-74)
- Rolnik, Raquel y Santoro, Paula Freire. (2013). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. [Lincoln Institute of Land Policy](#).
- Urban Housing Practitioners Hub UHPH. (2021). [Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en América Latina y el Caribe 2017-2020](#).



## Caso: Porcentajes obligatorios de suelo para la vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en Bogotá, Colombia

Un caso muy popular de las políticas para la zonificación incluyente es el caso de Colombia, en donde la política de vivienda nacional establece porcentajes obligatorios de suelo para vivienda de interés social con los que deben contribuir los proyectos de desarrollo urbano. Uno de los ejemplos más notables es su aplicación en Bogotá, que ha sido precedente para el marco normativo nacional.

### Antecedentes y marco regulatorio

En Colombia el concepto de vivienda de interés social (VIS) se introdujo en el periodo de 1965 a 1972. Con la Ley 3 de 1991, la VIS se dirige principalmente a la producción privada con un subsidio familiar de vivienda (SFV). Los porcentajes obligatorios para vivienda de interés social se incluyen en la Ley 388 de 1997, en la cual, se establece la obligación de destinar un porcentaje de nuevo suelo para programas de VIS, tanto para planes parciales de renovación urbana como para proyectos de expansión.

Como resultado, en el plan de ordenamiento territorial del Decreto Distrital 619 del año 2000 de la ciudad de Bogotá, se incorporan los porcentajes obligatorios de suelo para VIS y vivienda de interés prioritario (VIP), únicamente para ciertos planes parciales de desarrollo. Fue hasta 2007 que se decretaron a nivel nacional los porcentajes para VIS y VIP en la Ley 1151.

En 2012, Bogotá incluyó en los porcentajes obligatorios a todos los proyectos que necesiten tramitar licencias nuevas de obra. Ese mismo año se expidió a nivel nacional la Ley de Vivienda o Ley 1537 de 2012, que estableció un 20% del suelo como mínimo sobre área útil residencial del plan parcial o del proyecto para el desarrollo urbano para programas VIP (Rojas, et al, 2019). En Bogotá, el decreto más reciente que establece los porcentajes mínimos de suelo destinado a la construcción de VIS y VIP es el Decreto 221 de 2020.

De acuerdo a lo anterior se puede sintetizar el marco regulatorio actual para Bogotá relacionado a los porcentajes obligatorios para vivienda de interés social de la manera siguiente:

- Constitución Política que dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y es responsabilidad del Estado establecer las condiciones para ello.
- Ley 388 de 1997 que regula el ordenamiento territorial y el uso de suelo.
- Ley 1537 de 2012 que facilita y promueve el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda.
- Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 que articula todos los aspectos normativos con respecto a la vivienda, ciudad y territorio.
- Decreto 221 de 2020 que establece la normativa de los porcentajes obligatorios en Bogotá.



## ¿Cómo funciona en Bogotá?

En la ciudad de Bogotá, según el Decreto 221 de 2020, los porcentajes obligatorios de suelo para VIS y VIP aplican para:

- Predios en suelo urbano o de expansión, en desarrollo, que soliciten licencia de urbanización o plan parcial.
- Predios en suelo para renovación urbana, en redesarrollo, que radiquen trámite de plan parcial.
- Predios en suelo para renovación urbana, en reactivación, que radiquen licencia urbanística.

Los predios para usos industriales o para uso de instalaciones públicas que soliciten licencias urbanísticas no tienen la obligación de destinar suelo a VIS o VIP. Se exige los porcentajes de suelo destinados para desarrollo de VIP y renovación urbana de VIS de la siguiente manera:

Tabla. Porcentaje para VIS o CIP según área

ÁREA	ALTERNATIVAS		DECRETO DISTRITAL
	Porcentaje de VIS subsidiable	Porcentaje de VIP	
Suelo de Expansión Sur y Occidental	50%	30%	190 de 2004
Suelo de Expansión Norte - Planes parciales de desarrollo - Licencias de Urbanización en las modalidades de Desarrollo y Reurbanización (por fuera del ámbito de los Planes Parciales)	20%	20%	088 de 2017

Fuente: Elaboración propia a partir de Decreto 221 de 2020, Decreto Distrital 190 de 2004 y Decreto Distrital 088 de 2017

Existen tres modalidades para el cumplimiento de la obligación de suelo para VIS y VIP descritas en el Decreto 221:

1. Cumplimiento de VIP o VIS en el **mismo proyecto**. Debe hacerse en los mismos planes del proyecto delimitando su localización y áreas delimitadas.
2. **Traslado de obligación** de VIP o VIP a cualquier otra zona urbana. Al área destinada para el traslado se debe aplicar una conversión para comparar el valor de suelo para que cumpla con la obligación bajo la siguiente relación:

$$A_2 = A_1 \times \left( \frac{V_1}{V_2} \right)$$

donde  $A_2$  es el área trasladada a otro proyecto,  $A_1$  es el área a destinar en el proyecto original,  $V_1$  es el valor del metro cuadrado de suelo del proyecto original y  $V_2$  es el valor del metro cuadrado de suelo a donde se traslada el proyecto.

3. **Compensación** en proyectos de las entidades públicas que desarrollen programas y

proyectos VIP o VIS. Esto a través del banco inmobiliario distrital, patrimonios autónomos o fondos especiales establecidos para dichos fines. La estimación del área se calcula de la misma manera que en el traslado de obligación, pero el valor de compra de los derechos se hace sobre el valor comercial del predio.

Con respecto a los incentivos, el Decreto 221 identifica incentivos para las tres distintas modalidades de los proyectos: desarrollo, redesarrollo y reactivación.

Tabla. Incentivos para VIP y VIS

Incentivos	VIP	VIS
Modalidad de desarrollo	El 100% de los metros cuadrados construidos de VIP serán descontados del área total de proyecto urbanístico para el cálculo de cargas para mayor edificabilidad y hasta 25% del índice de construcción máximo.	Entre el 20 y el 40% de los metros cuadrados construidos de VIS serán descontados del área total del proyecto urbanístico y para índice de construcción máximo cuando se desarrolle VIS además de VIP en el mismo proyecto.
Modalidad de redesarrollo	El 100% de los metros cuadrados construidos de VIP en el mismo proyecto serán descontados del área total de proyecto de plan parcial para el reparto de cargas y beneficios.	Entre el 20 y el 30% de los metros cuadrados construidos de VIS serán descontados del área total del proyecto urbanístico.
Modalidad de reactivación	No aplica	Se permitirá el descuento de entre 20 y 30% del pago compensatorio por edificabilidad adicional de renovación urbana.

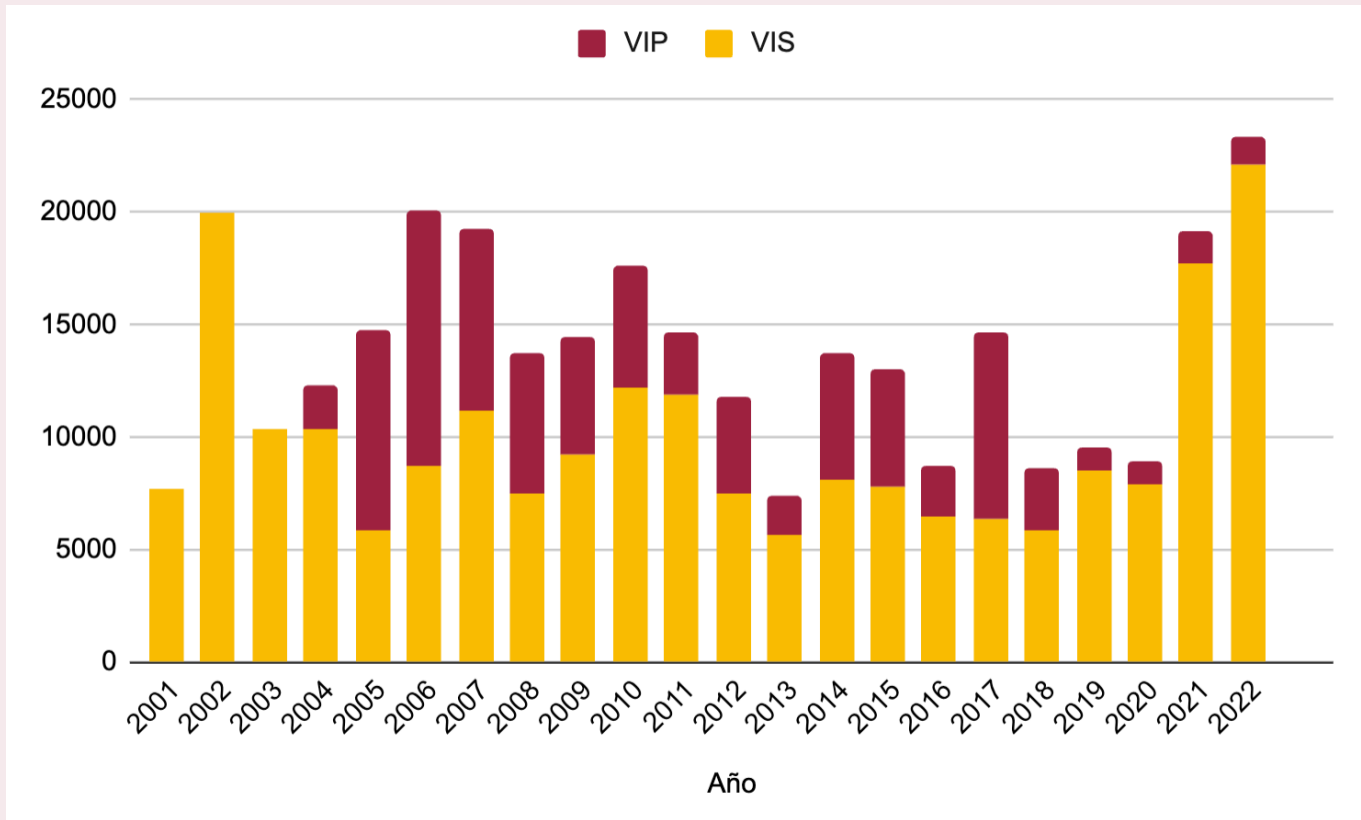
Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 221 de 2020

Cuando se combinan los porcentajes obligatorios de suelo, ya sea de VIS o VIP, en proyectos en modalidad de desarrollo con otros productos inmobiliarios en la misma edificación, el cálculo de equipamiento comunal privado y estacionamientos se desarrolla de manera independiente, teniendo en cuenta el área de construcción y el número de unidades destinadas a cada tipo y uso.

### Resultados de los porcentajes obligatorios en Bogotá

En Bogotá, la cantidad de VIS y VIP iniciadas por año en las últimas dos décadas oscila entre 7,000 y 24,000. En la siguiente gráfica se muestra la cantidad histórica de unidades de VIS y VIP iniciadas por año desde el 2001 hasta el 2022.

Gráfica. Unidades iniciadas y área iniciada por año de 2001 a 2022



Fuente: Elaboración propia a partir del DANE (2023)

A partir de la obligación de suelo establecida por las políticas bogotanas, en los últimos años se destinaron casi 27 hectáreas para VIS y VIP. El resumen de los años 2020, 2021 y 2022 se muestra en la siguiente tabla.

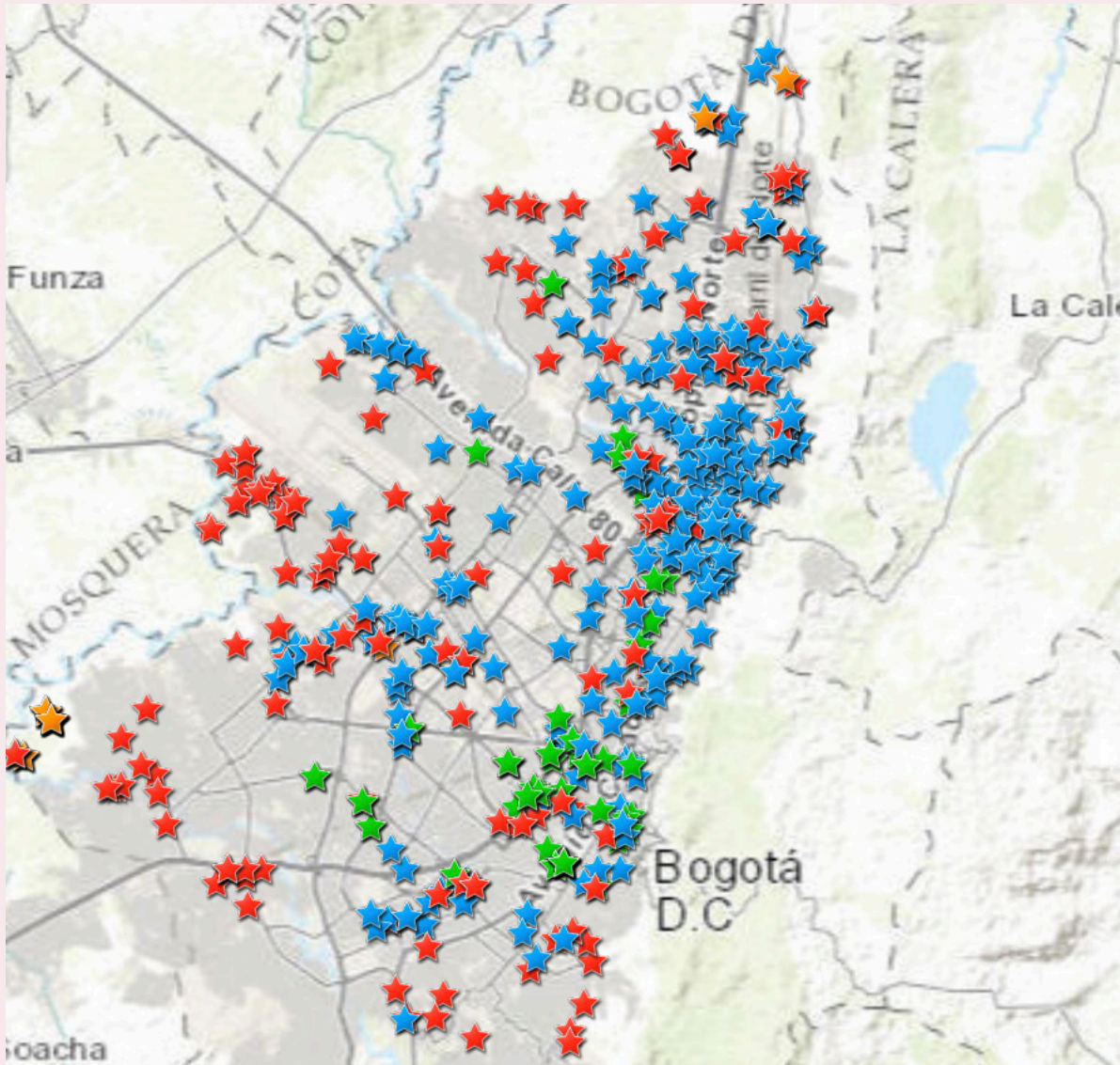
Tabla. Área de la obligación de suelo para VIS y VIP para 2020, 2021 y 2022

Año	Total de proyectos	Área útil destinada a VIS en ha	Área útil destinada a VIP en ha	Total de áreas destinadas a VIS y VIP por porcentajes obligatorios	Porcentaje del total de áreas VIS y VIP iniciadas por año
2020	10	2.09	4.30	6.39	13.88%
2021	24	7.45	7.44	14.89	16.18%
2022	27	1.09	4.51	5.60	5.06%
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>10.63</b>	<b>16.25</b>	<b>26.88</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletines del Observatorio de Hábitat del Distrito Capital

En el año 2023, se registraron 32,521 viviendas disponibles, de las cuales 16,430 son VIS (50,5%), 4,637 VIS de renovación urbana (14,3%) y 937 VIP (2,9%).

## Imagen. Oferta de vivienda VIS y VIP en Bogotá a diciembre de 2023



Fuente: Secretaría del Hábitat. (2023). Proyectos de Vivienda. Disponible en: <https://www.habitatbogota.gov.co/secretaria/habitat-2020-2024/proyectos-de-vivienda>

En Bogotá, los porcentajes obligatorios han sido exitosos para la creación de suelo a utilizarse para la construcción de vivienda social. Es importante destacar que se cuenta con una legislación local de Bogotá específica respecto a este instrumento, aunque ha tenido diversas modificaciones.

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). Decreto 190 de 2004. Registro Distrital 3122. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). Decreto 088 de 2017. Registro Distrital No. 6030. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). Decreto 221 de 2020. Registro Distrital No. 6926. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). Decreto Único Reglamentario Sector Vivienda, Ciudad y Territorio - Decreto 1077 de 2015. Nacional. Diario Oficial No. 49523. Colombia.
- DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). Vivienda VIS y No VIS. Series Históricas por Municipios. Disponible en: [anex-VISNoVIS-DesagregacionMun-IIItrim2023.xlsx](https://anex-VISNoVIS-DesagregacionMun-IIItrim2023.xlsx) (live.com)
- Rojas, María Cristina, Carrascal E., Rodrigo E., Caballero P., Yolanda B. (2019). Mecanismos y estrategias de política de suelo y vivienda para la inclusión social. Caso de estudio Bogotá D.C., período 2000–2015. Working paper. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/mecanismos-estrategias-politica-suelo-vivienda-para-la-inclusion-social>
- Secretaría del Hábitat. (2023). Observatorio del Hábitat del Distrito Capital. Disponible en: Observatorio – Observatorio de Habitat ([observatorio.habitat.org](https://observatorio.habitat.org))



## Claves para el éxito

Algunas investigaciones y experiencias muestran que las políticas de zonificación inclusiva son más exitosas cuando son de carácter obligatorio como en el caso de Colombia. La combinación de incentivos es también un factor clave para atraer a los desarrolladores, además de un marco regulatorio claro, que permita alternativas para su cumplimiento, a fin de evitar vacíos legales, principalmente en cuanto a las características de una vivienda adecuada. En ese sentido, la zonificación inclusiva es una estrategia de planificación urbana que busca abordar la crisis de vivienda asequible al requerir que los nuevos desarrollos inmobiliarios incluyan unidades accesibles para personas con ingresos más bajos, promoviendo así la inclusión social y económica en las áreas urbanas.

No debemos olvidar que las políticas de inclusión de zonas pueden adoptar diferentes formas, como la exigencia de que un determinado porcentaje de unidades en nuevos proyectos de construcción sea reservado para viviendas asequibles, o la opción para los desarrolladores de contribuir financieramente a un fondo de vivienda asequible en lugar de incluir unidades asequibles en el propio desarrollo.

Imagen. Conjuntos habitacional Sao Bernardo do Campo, Brasil. Image © Wikipedia User: Lukaaz. Licensed under CC BY-SA 3.0





## Vivienda social en alquiler

En las últimas décadas, en ALC se han impulsado alternativas al modelo de la vivienda social en propiedad como la vivienda social en alquiler que ha sido ampliamente utilizada en países de Europa y Norteamérica para satisfacer la demanda habitacional y ha tenido un fuerte respaldo político (UHPH, 2021).

La **vivienda social en alquiler** se puede definir como aquella vivienda en modalidad de arrendamiento en la que se fija un precio menor al del mercado para ser accesible para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. La diferencia de precio en relación con el mercado usualmente es cubierta por subvenciones hacia los propietarios o, cuando se trata de entidades públicas o filantrópicas, por los mismos propietarios. La vivienda social en alquiler es comúnmente administrada por las autoridades locales (Bouillon, 2012; UHPH, 2021).

Las experiencias alrededor del mundo muestran políticas que se enfocan tanto en la oferta como en la demanda. Por un lado, el sistema de incentivos tributarios para los inversionistas de vivienda en alquiler es un factor clave en su desempeño. La mayoría de las medidas incluyen deducciones y políticas de financiamiento preferencial como tasas de interés preferenciales o condonación de préstamos.

Por otro lado, las principales estrategias que subsidian la demanda giran alrededor de complementos a la renta y ayudas para el alquiler. En la mayoría de los países se fija un límite de 30% del ingreso del beneficiario y el programa paga la diferencia. Los programas de ayuda no implican un contrato directo con el propietario sino que los beneficiarios eligen la propiedad para alquilar (Bouillon, 2012).

Dentro de las ventajas de la vivienda social en arriendo destacan la flexibilidad y la variedad de perspectivas para el desarrollo urbano. Además, puede ser utilizado para combatir la segregación socio-espacial a través de políticas públicas que fomentan la introducción de vivienda social en alquiler en zonas de alto valor, por lo que algunas aplicaciones también son consideradas políticas de zonificación inclusiva. Aunado a esto, permite equilibrar las dinámicas de valorización inmobiliaria, ya que los bienes se mantienen en manos del poder público (UHPH, 2021).



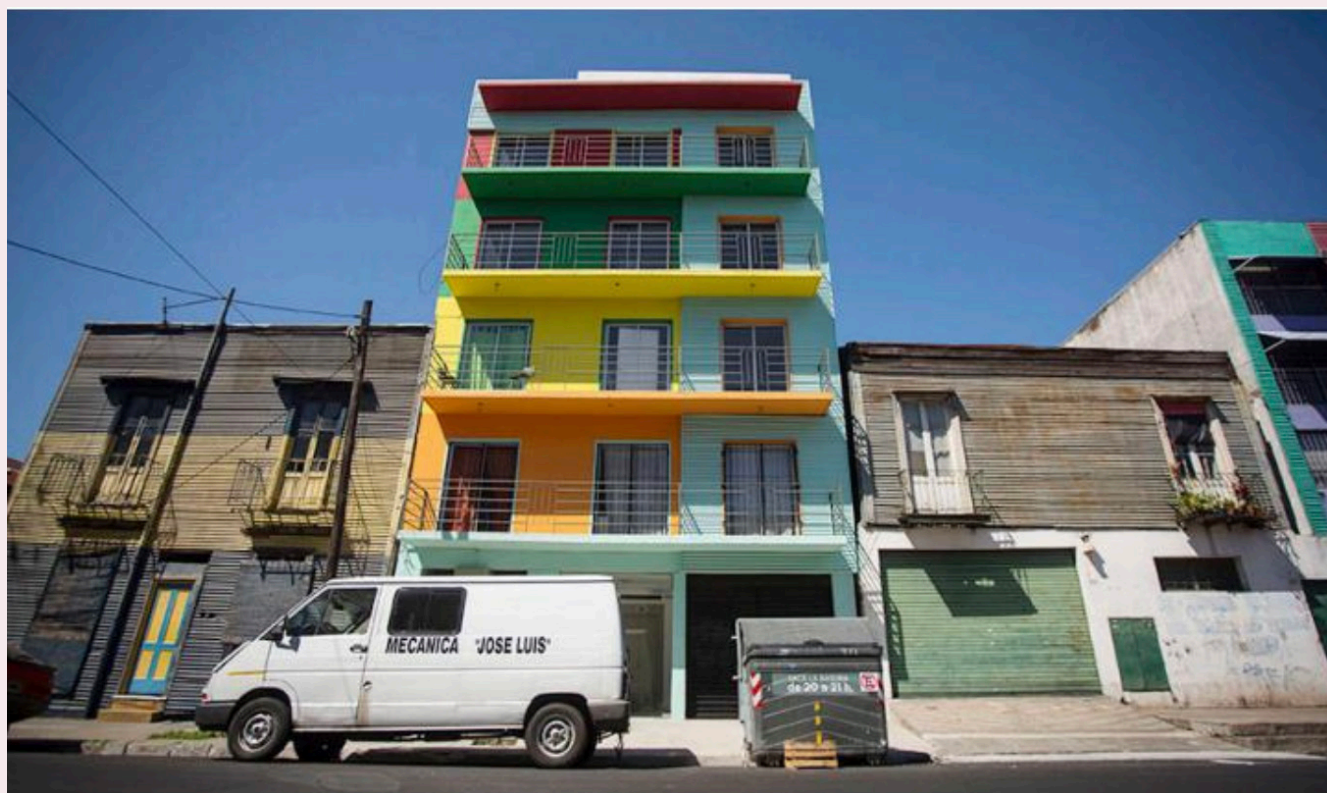
## Algunos casos de alquiler social en América Latina

### Alquileres tutelados en Buenos Aires, Argentina

Desde 2007, Hábitat para la Humanidad<sup>1</sup> Argentina (HPHA) desarrolló un proyecto denominado “Soluciones Urbanas para Buenos Aires” para familias que se encuentran en el alquiler informal como medida intermedia para transitar al alquiler formal. El concepto de ‘alquiler justo’ –utilizado en el proyecto– consiste en el 1% del valor de la propiedad al año. Los contratos de alquiler tienen una duración de entre 2 y 4 años, y sirven como historial de pago para que los inquilinos puedan acceder a otra vivienda.

Además, el proyecto va acompañado de un componente de concientización a las familias sobre la importancia de la vivienda adecuada y su derecho a ella. Cuenta con dos programas como estrategias “Alquileres Tutelados” y “Reciclando Hogares”. En Alquileres Tutelados se busca a propietarios que quieran poner su vivienda en arriendo, mientras que el proyecto funge como garante a las familias y realiza el acompañamiento desde la elaboración del contrato, así como durante todo el proceso, para que se cumplan derechos y deberes de todas las partes. Por otro lado, en Reciclando Hogares, HPHA es el propietario de la vivienda, ya sea a través de la recuperación de inmuebles urbanos subutilizados o la construcción de un edificio (Acosta, 2017; Bouillon, 2012; UHPH, 2021).

Imagen. Proyecto Estela de Esperanza de Reciclando Hogares



Fuente: HPHA (2017).

<sup>1</sup> Hábitat para la Humanidad es una organización sin fines de lucro con fuerte presencia en ALC que busca ayudar a las familias más desfavorecidas para acceder a vivienda de bajo costo.

## Programa de Arrendamiento Residencial en Sao Paulo

El Programa de Arrendamiento Residencial (PAR) en la ciudad de São Paulo tiene sus antecedentes en los movimientos sociales y la ocupación de edificios vacíos. Es un programa federal para las familias de menores ingresos en donde el banco es propietario del inmueble y responsable del financiamiento. Este programa de alquiler social tiene dos modalidades: una en propiedad pública, principalmente para la población sin hogar, y otra en propiedad privada en donde se transfiere directamente al propietario. Después de 10 años de arrendamiento, se le da la opción de compra al residente y se resta el valor invertido al precio siempre y cuando se haya cumplido con las cuotas de pago. (UHPH, 2021)

## Arriendo Justo en Recoleta en Santiago de Chile

Otra experiencia de menor escala de la vivienda social en arriendo es un proyecto reciente en la localidad de Recoleta en Santiago de Chile. El proyecto de arriendos populares inauguró un primer condominio nombrado “Justicia Social” en el año 2022. Está conformado por 38 departamentos de 57 metros cuadrados para familias de bajos ingresos o población vulnerable. Las familias pagan como máximo el 25% de su sueldo y principalmente ha sido ocupada por mujeres jefas de hogar. Actualmente se cuenta con dos condominios más: “Justicia Social 2” de 56 departamentos y “Justicia Social 3” de 10 departamentos (Innova Recoleta, 2023).

Imagen. Render proyecto departamental “Justicia Social” del municipio de Recoleta (Desconcierto.Cl)



Este caso está basado en las siguientes fuentes:

Acosta Maldonado, María Elena. (2017). Soluciones Urbanas para Buenos Aires: Alquileres Justos. Hábitat para la Humanidad Argentina. Disponible en: [https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/04/Alquileres-Justos\\_Libro.pdf](https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/04/Alquileres-Justos_Libro.pdf)

Bouillon, César Patricio (ed). (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo [BID]

Innova Recoleta. (2023). Corporación Municipal de Innovación y Desarrollo Económico y Social. Disponible en: <https://web.innovarecoleta.cl/que-hacemos/#inmobiliaria-popular>

Urban Housing Practitioners Hub [UHPH]. (2021). Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en

## Cooperativas de vivienda

El cooperativismo de vivienda se popularizó en la década de los setenta como una manera colectiva de solucionar los problemas de vivienda. Este mecanismo permite aprovechar el suelo público para darle un uso social sin perder el título de propiedad, ya que el patrimonio se mantiene en manos de la cooperativa o el Estado, dependiendo el caso. Esta alternativa impide la especulación ya que únicamente se goza del uso. El derecho al uso se obtiene a partir de una inversión inicial y pagos mensuales asequibles para mantener el funcionamiento de la cooperativa. De la misma manera, los miembros tienen una participación activa y democrática en la gestión de la vivienda y los demás espacios sociales que se construyan que, a su vez, abonan a la cohesión social (Cabrera, 2018).

Algunos modelos de los países desarrollados en los que se ha inspirado ALC y que siguen siendo ampliamente utilizados son los siguientes:

**Modelo danés Andel:** Es un modelo de gestión cooperativa y cesión de uso. La autogestión permite adaptarse a las necesidades de sus habitantes a través de procesos democráticos. Se cede el derecho de uso a la cooperativa de manera indefinida e incluso se puede traspasar el derecho. Esta alternativa impide la especulación ya que el patrimonio es devuelto al Estado una vez finalizado el contrato (Cabrera, 2018).

**Modelo alemán Wohnprojekte:** Es un modelo que se basa en el habitar de manera comunitaria en donde se definen proyectos para grupos de personas específicos para resolver el acceso a la vivienda. En los proyectos se incluyen espacios comunitarios y de socialización. La modalidad jurídica de la vivienda es cooperativa (Cabrera, 2018).

**Modelo canadiense:** Se basa en la concesión de terrenos a ciertos grupos locales para que construyan y gestionen sus viviendas de manera cooperativa. La cooperativa es la propietaria y el sector público contribuye a través de préstamos, subvenciones u otros métodos de financiamiento o de política (Cabrera, 2018).





## Caso: Cooperativas de vivienda en Uruguay

El modelo uruguayo de cooperativas de “Vivienda por Ayuda Mutua” se basa en el modelo Andel de cooperativas de vivienda en cesión de uso en Dinamarca. En 1970 se funda La Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) que ha impulsado la producción social de la vivienda con base en la autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva. En Uruguay se conoce como Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (CVAM), a través de éste se conforman cooperativas en donde sus miembros tienen una participación en el colectivo, su usufructo y en las decisiones (Cabrera, 2018; UHPH, 2021).

Aunque pueden existir variables entre los proyectos dependiendo del contexto, las principales características del modelo son: la **organización cooperativa** que exige que el grupo se capacite y se organice, la **ayuda mutua** usualmente a través de un porcentaje del proyecto en mano de obra tanto en la materialización del proyecto como en los servicios sociales que se ofrecen, la **autogestión** para el uso adecuado de recursos, el **régimen de tenencia de la propiedad colectiva** y sus implicaciones de acuerdo al contexto jurídico, el **financiamiento público**, el **asesoramiento técnico** y el papel de la FUCVAM (Cabrera, 2018; UHPH, 2021).

La cantidad de socios que conforman cada cooperativa puede variar desde 10 hasta 50, y las decisiones se toman en Asamblea. Para formar parte de la cooperativa se establecen condiciones como: cierto nivel de ingresos y no ser propietario de alguna vivienda. Los mismos cooperativistas son los que gestionan el proyecto y aportan mano de obra para la materialización del proyecto, mientras que el financiamiento se hace a través de créditos por medio del Banco Hipotecario Uruguayo y una serie de subsidios. Se realiza un contrato con cada socio para garantizar el uso y disfrute del inmueble aunque la legítima propietaria del inmueble es la cooperativa. También existe la figura del Consejo Directivo que se encarga de administrar y materializar las decisiones de la Asamblea. La Comisión Fiscal se encarga de las cuentas y la Comisión de Desarrollo Social se encarga de la formación de los socios y, a su vez, de activar los proyectos que no son de vivienda como bibliotecas, guarderías, etc (Cabrera, 2018; UHPH, 2021).

Imagen. Cooperativa de Viviendas COVIVEMA 5 (Archivo BAQ)



Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Cabrera, Melissa. (2018). Cooperativas de vivienda: experiencia en Uruguay. Revista vasca de economía social. GEZKI No 15. pp 259-271
- Mesa Directiva del FUCVAM. (2017). FUCVAM: Matriz del Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua. Producción Social del Hábitat. [Coalición Internacional para el Hábitat](#) (HIC-AL).
- FUCVAM. (2023). [Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua](#).
- Urban Housing Practitioners Hub [UHPH]. (2021). [Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en América Latina y el Caribe 2017-2020](#).

## 3.2 Instrumentos que favorecen la vivienda social en México

### Contexto de vivienda social en México

México no se encuentra exento de las problemáticas mencionadas en el contexto latinoamericano, entre las cuales resalta la falta de viviendas de calidad, la ocupación informal, la especulación inmobiliaria y los altos precios ante los cuales las nuevas generaciones no pueden acceder a una propiedad. A ello se suma el abandono de viviendas ubicadas en las periferias urbanas. Con relación a este último aspecto, el Plan Nacional de Vivienda 2021-2024 identifica cerca de 650 mil viviendas abandonadas.

Según la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) de 2020, la tenencia de la vivienda en México se encuentra distribuida de la siguiente manera: 57.1% propia pagada, 16.4% rentada, 14.2% prestada, 10.7% propia pagándose. Se identificó que el motivo principal para rentar vivienda es la falta de recursos o acceso a crédito, y solo un 54% cuenta con un contrato de renta vigente (INEGI, 2020).

Si bien en el país existe una tradición de grandes proyectos de vivienda social, a partir de la década de los años setenta, el Estado reconfiguró su rol para convertirse en facilitador de créditos a través de instituciones como el Infonavit y el Fovissste. Además, a partir de los años noventa, se estableció una política basada en la idea de que el libre mercado resolvería de forma eficiente la demanda de vivienda. Con ello aumentó la producción de vivienda, pero no representó una solución para garantizar el acceso a ésta (García, 2016).

### Antecedentes de la vivienda social en México

La vivienda social en México tiene sus orígenes en la Revolución Mexicana cuando en el artículo 123 de la Constitución de 1917 se incluyó la obligación de los patrones



#### Producción social de la vivienda:

Aquella que se realiza bajo el control de autoprodutores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones.

Ley de Vivienda

de más de cien trabajadores de proveer “habitaciones cómodas e higiénicas”.

En la década de los sesenta, los programas de vivienda social en alquiler de Alianza para el Progreso<sup>1</sup> se cambiaron a programas de vivienda social en propiedad como resultado del cambio de modelo económico en la política del presidente John F. Kennedy en el contexto del triunfo de la Revolución Cubana. De esta manera, en México la vivienda social, que era en alquiler, cambia a vivienda de interés social, ahora en propiedad privada. Este cambio marcó un inicio en la mercantilización de la vivienda y, por consiguiente, un cambio sustancial en las políticas de vivienda mexicanas.

La transición de la vivienda social a propiedad privada tuvo un impacto significativo en el precio del suelo debido a su incorporación al mercado especulativo. En 1963, se concreta el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) y, a la par, en el Banco de México se crearon los fideicomisos: Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), que más adelante fue absorbido por el FOVI para impulsar programas de vivienda social en propiedad privada (García, 2016; ONU Hábitat, 2018).

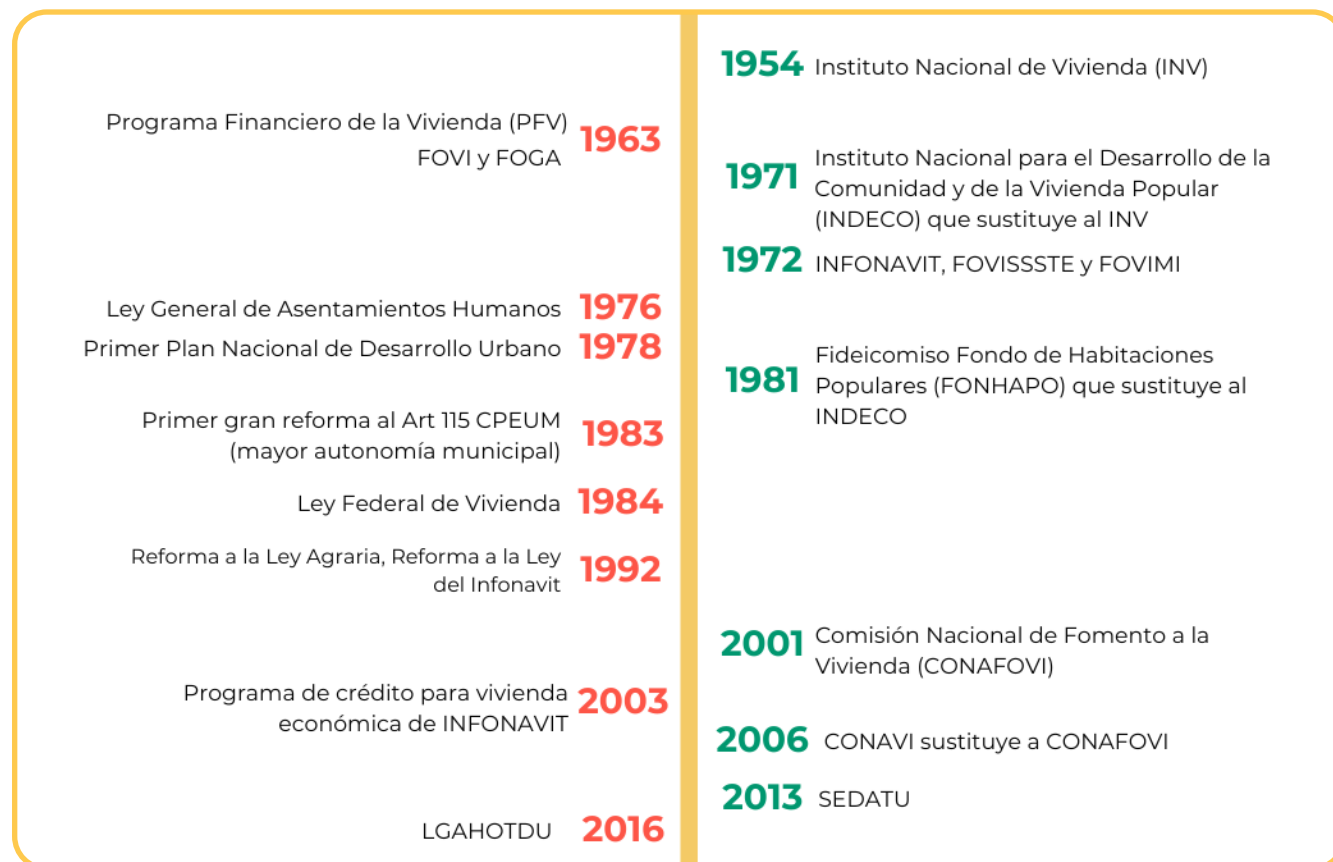
En 1971 se instaura el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) que reemplazó al Instituto Nacional de Vivienda creado en 1954 pero que, más adelante, en 1981, fuera reemplazado por el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), actualmente en proceso de extinción. Para administrar los recursos se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVMI) en 1972. En 1993 se abrió la posibilidad a los financiamientos conjuntos entre los estados y las instituciones crediticias, gracias a las reformas a la Ley de Infonavit de 1992 (García, 2016; ONU Hábitat, 2018).

En 1994, el rol del mercado bursátil se volvió de gran importancia en la política habitacional ya que las empresas que producían vivienda de interés social participaban en la bolsa de valores. En este mismo año, con la crisis económica, se suspendió el programa de cofinanciamiento entre Infonavit y la banca comercial reiniciando hasta el 2003 (García, 2016; ONU Habitat, 2018).

<sup>1</sup> Programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos para América Latina entre 1961 y 1970.

Los hitos más relevantes en materia de legislación, programas e instituciones en México relacionadas con la vivienda de interés social se enlistan a continuación.

Imagen. Línea del tiempo evolución de leyes e instituciones relacionadas con la vivienda



Fuente: Elaboración propia con información de ONU Hábitat (2018) y García (2016)

### Marco institucional

México cuenta con un entramado institucional importante, a través del cual se gestiona tanto la planeación como la producción y circulación de la vivienda. En la siguiente tabla se mencionan las principales instituciones involucradas:

Tabla. Instituciones involucradas en la planeación y gestión de la vivienda. Adaptación de ONU Habitat (2018)

Siglas	Institución	Función
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Secretaría encargada de las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo agrario, desarrollo urbano y de vivienda adecuada.



INSUS	Instituto Nacional del Suelo Sustentable	Organismo federal coordinado por SEDATU encargado de las acciones en torno a la gestión de suelo y desarrollo urbano con atención prioritaria a frenar el crecimiento urbano irregular, generar oferta de suelo para la población de menor ingreso y regularizar la tenencia de la tierra.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	Organismo público encargado de ofrecer soluciones financieras para la vivienda a los trabajadores. Es ONAVI. <sup>2</sup>
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Organismo público descentralizado encargado de otorgar créditos de vivienda a los trabajadores del Estado.
ISSAFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	Organismo público descentralizado encargado de proporcionar prestaciones sociales y económicas a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas y sus beneficiarios.
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda	Organismo federal dependiente de SEDATU que otorga apoyos y subsidios de vivienda a las personas más vulnerables.
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal	Banca de gobierno dependiente de la SCHP para impulsar el desarrollo de los mercados de crédito a la vivienda, a través de otorgar créditos y garantías para la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social.
Fonhapo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares	Organismo federal coordinado por SEDATU que otorga subsidios a hogares en situación de pobreza para construir, ampliar o mejorar su vivienda.
FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	Fideicomiso público administrado por la SHF que otorga apoyos financieros para la construcción y adquisición de vivienda de interés social a través de canalizar recursos de intermediarios financieros.
Orevis	Organismos Estatales de Vivienda	Dependencias de las administraciones públicas estatales para la vivienda. <a href="#">Directorio de Orevis</a>
Sofomes	Sociedades Financieras de Objetivo Múltiple	Entidad financiera del sector privado que otorgan créditos, arrendamientos financieros o factorajes financieros.

<sup>2</sup> Los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIs), Infonavit, Fovissste, Issfam, SHF y Conavi, se encargan de otorgar créditos hipotecarios para desarrolladores y compradores de vivienda.

En algunas entidades federativas del país también existen Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda locales, que parten del marco legal federal para la política territorial, urbana y habitacional de sus territorios. Asimismo, algunos municipios cuentan con organismos de vivienda para atender problemáticas habitacionales (ONU Habitat, 2018).

### Marco normativo nacional

El marco normativo que rige los instrumentos para favorecer la vivienda social en México resulta crucial para abordar las carencias vinculadas con la accesibilidad y disponibilidad de viviendas asequibles. La Ley de Vivienda y el Programa Nacional de Vivienda establecen directrices para el desarrollo de proyectos habitacionales destinados a sectores de bajos ingresos. Dichas regulaciones posibilitan la implementación de instrumentos financieros, como subsidios y créditos preferenciales, así como programas de desarrollo urbano. Estos mecanismos buscan estimular la participación del sector privado en la construcción de vivienda social, promoviendo la colaboración entre el gobierno, el sector privado y organismos sociales para mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos recursos.

El Artículo 1º de la **CPEUM** decreta que toda persona goza de los derechos humanos incluidos en la Constitución, así como los tratados internacionales de los que México forma parte. Dentro de ellos se encuentra el derecho a una vivienda digna y decorosa como lo dicta el Artículo 4º. Para estos fines, el Artículo 123 fracción XII insta a toda empresa a realizar aportaciones para el fondo nacional de vivienda para que los trabajadores puedan acceder a un crédito que les permita adquirir una vivienda en propiedad.

En el Art. 4º de la **LGAHOTDU**, se establece que debe cumplirse el derecho a la ciudad que incluye garantizar el acceso a la vivienda a todos los habitantes. Del Art. 77 al 79, la legislación se refiere a la regulación de las reservas territoriales buscando de manera puntual evitar la especulación y reducir los procesos de ocupación irregular del suelo. En cuanto al suelo que proviene del régimen agrario, los artículos 80 y 81 se refieren a los requisitos para incorporar terrenos en propiedad social al desarrollo urbano. Los artículos 82 y 83 se refieren a la regularización de la tenencia de la tierra.

La **Ley de Vivienda** establece los lineamientos que regulan la política nacional de vivienda con sus programas, instrumentos y apoyos para garantizar el derecho a la vivienda digna y decorosa. En el financiamiento se consideran las



**Sociedad cooperativa de vivienda:**

Aquellas que buscan  
"construir, adquirir, arrendar,  
mejorar, mantener,  
administrar o financiar  
viviendas" o materiales de  
construcción

Ley de Vivienda

disposiciones para regular el crédito, el ahorro y los subsidios para la vivienda. Por su parte, se dictamina que los apoyos del gobierno federal se deben dirigir hacia la generación de oferta de suelo para acciones de vivienda y el fomento de programas para adquisición de suelo contemplando los recursos de crédito, ahorro y subsidio. Para la producción social de la vivienda, se establece que el Gobierno Federal deberá apoyar mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, de programas, financieros, administrativos y de fomento. Además, se incluye un apartado sobre las sociedades cooperativas de vivienda.

Otras leyes relevantes son: la Ley de expropiación, que establece las causas de utilidad pública y regula los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones, y la normativa específica de las instituciones nacionales, como la Ley del INFONAVIT, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para FOVISSSTE y la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

### Planes y programas

Tomando como base la problemática de la falta de acceso a vivienda de los sectores más vulnerables, en México se han desarrollado planes y programas que permitan guiar la política habitacional hacia una más inclusiva.

En 2018, de forma coordinada entre ONU Hábitat (2018), INFONAVIT y SEDATU, se emitió un documento guía para cumplir con la Agenda 2030, poniendo a la vivienda como un sector crucial, a través de las siguientes orientaciones estratégicas:

1. Impulsar la vivienda social intraurbana
2. Favorecer el acceso de grupos vulnerables a la vivienda adecuada
3. Fomentar la vivienda social en renta
4. Intervenir el tejido urbano deficitario
5. Reducir el impacto ambiental de la vivienda e incrementar su resiliencia
6. Optimizar el ciclo de vida de la vivienda

El **Programa Nacional de Vivienda 2019-2024** de SEDATU (2021), bajo las directrices de ONU-Hábitat, tiene un énfasis particular en los sectores más vulnerables de la población y establece los siguientes objetivos prioritarios:

1. Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población
2. Garantizar la coordinación entre los organismos nacionales de vivienda y los distintos órdenes de gobierno para el uso eficiente de los recursos públicos
3. Fomentar conjuntamente con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda
4. Asegurar el derecho a la información y la rendición de cuentas de todos los actores del sistema de vivienda adecuada
5. Establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación del territorio

El **Programa de Vivienda Social de CONAVI** ofrece subsidios a la población de menores ingresos, que no cuentan con los recursos para acceder a una vivienda, bajo tres esquemas: i) subsidios otorgados directamente al beneficiario, ii) cofinanciamiento, y iii) subsidio emergente de vivienda que contribuye a reactivar la economía local en la industria de la construcción. La aplicación del subsidio opera a través de seis modalidades: i) adquisición de vivienda, ii) autoproducción, iii) reubicación de vivienda, iv) reconstrucción de vivienda, v) mejoramiento integral sustentable; y vi) mejoramiento de unidades habitacionales (CONAVI, 2022).

El **Programa de Mejoramiento Urbano** tiene como objetivo general contribuir a que las personas reduzcan sus condiciones de rezago urbano y social mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios. Una de sus vertientes es la regularización y certeza jurídica en donde el INSUS es la instancia responsable (INSUS, 2022).

Imagen. Viviendas del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) 2019. (CONAVI)



El **Programa Nacional de Reconstrucción** operado por CONAVI surge para atender a la población afectada por los sismos de 2017 y 2018, principalmente en la región centro y sur del país. En su componente de vivienda se encarga de otorgar subsidios para la reconstrucción parcial o total de viviendas (CONAVI, 2022).

Los **Criterios Técnicos para una Vivienda Adecuada** de CONAVI y SEDATU presentan las características de diseño de una vivienda adecuada así como los criterios de seguridad estructural y de sustentabilidad aplicables para los subsidios otorgados por el Programa de Mejoramiento Urbano, el Programa de Vivienda Social y el Programa Nacional de Reconstrucción en sus vertientes de vivienda (SEDATU y CONAVI, 2019).

### Situación actual de la vivienda social en México

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 se establece la vivienda social como prioridad para la Administración Federal así como en el Plan Nacional de Vivienda (PNV). El Registro Único de Vivienda (RUV) divide la vivienda producida en el país de acuerdo a su valor en las categorías de interés social, media y residencial. La categoría media agrupa la vivienda media y tradicional, la categoría de vivienda de interés social incluye la vivienda económica, popular B1, popular B2 y popular B3 y, la categoría residencial incluye la residencial y residencial plus.

Tabla. Categorías de vivienda

Categorías		Superficie promedio	Valor
Interés social	Económica	40 m <sup>2</sup>	hasta 118 UMAs
	Popular B1		118.1 a 128 UMAs
	Popular B2	50 m <sup>2</sup>	128.1 a 158 UMAs
	Popular B3		158.1 a 200 UMAs
Media	Tradicional	71 m <sup>2</sup>	200.1 a 350 UMA
	Media	102 m <sup>2</sup>	350.1 a 750 UMAs
Residencial	Residencial	156 m <sup>2</sup>	750.1 a 1500 UMAs
	Residencial Plus		mayor a 1500 UMAs

Fuente: Elaboración propia a partir del Glosario SNIIV (2021) y Glosario de Términos del RUV (2019)

Como se puede observar en la siguiente tabla, el mayor porcentaje de vivienda producida anualmente es de vivienda de interés social.

Tabla. Vivienda producida anualmente en México de 2013 a 2022

Año	Porcentaje			Unidades			Total
	Interés social	Media	Residencial	Interés social	Media	Residencial	
2013	68.41	31.45	0.14	170,133	78,215	348	248,696
2014	74.11	25.75	0.14	211,414	73,457	399	285,271
2015	73.48	26.38	0.14	221,777	79,620	423	301,819
2016	68.5	31.38	0.12	180,910	82,875	317	264,102
2017	62.72	36.99	0.29	136,225	80,341	630	217,196
2018	62.86	36.84	0.30	132,227	77,493	631	210,351
2019	55.69	43.95	0.36	100,819	79,565	652	181,036
2020	52.2	47.34	0.46	79,013	71,657	696	151,366
2021	45.53	54.05	0.42	74,670	88,643	689	164,002
2022	41.73	57.76	0.51	56,577	78,310	691	135,578

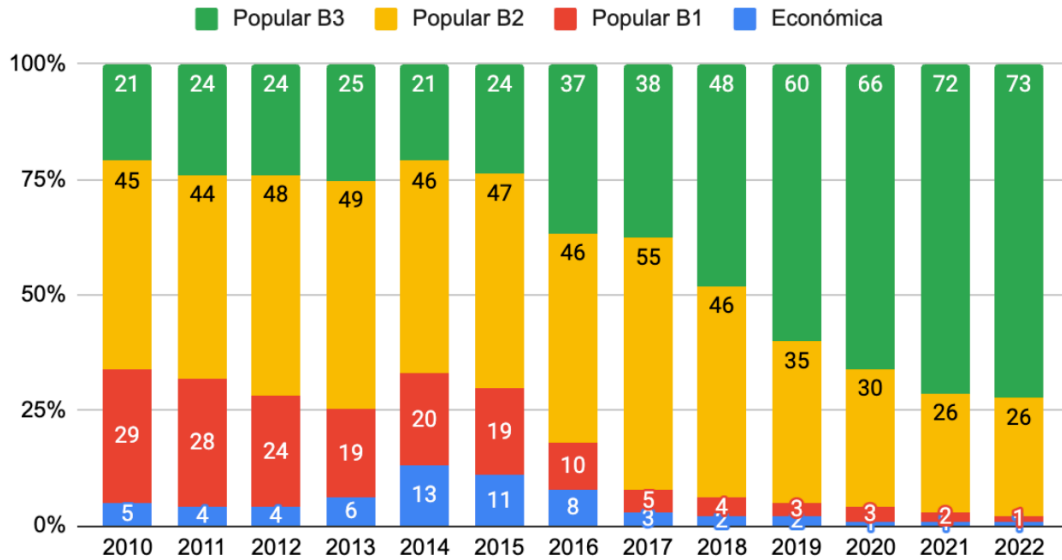
Fuente: Elaboración propia a partir de RUV (2023)

En el 2022 se registraron 135,578 viviendas producidas en el territorio nacional, de las cuales, casi el 42% representa viviendas de interés social, siendo Nuevo León el estado con mayor producción de vivienda en los últimos años (RUV, 2023). En la siguiente gráfica se muestra la distribución porcentual de la vivienda de interés social en sus diferentes clasificaciones desde el año 2010 hasta el 2022, donde se puede observar una tendencia de aumento en las viviendas de mayor valor.

Aún con la producción anual de viviendas, no se ha logrado satisfacer la demanda habitacional. En un estudio realizado por INFONAVIT en 2020 sobre el déficit habitacional en las zonas metropolitanas del país, se estimó que existe un déficit de 1.2 millones de unidades. En el estudio se observaron comportamientos diferenciados de las diferentes zonas metropolitanas. Por ejemplo, en el Valle de México se observó un déficit de 589 mil viviendas, mientras que en las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara, un superávit de alrededor de 40 mil y casi 4 mil unidades, respectivamente (INFONAVIT, 2023). De acuerdo con CONAVI (2020), se estima que para 2050 habrán 55.4 millones de hogares y solamente 54.7 millones de viviendas, resultando en un déficit de vivienda de 690 mil hogares.



## Producción de vivienda de interés social de 2010 a 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de RUV (2023)

En México, aunque se han desarrollado miles de viviendas de interés social, la mayoría se encuentra localizada en la periferia ya que, para construir vivienda asequible, es necesario acceder a comprar suelo barato. La urbanización dispersa, muchas veces trae consigo el gasto de recursos públicos para dotar de infraestructura y equipamiento y con ello satisfacer las necesidades de los habitantes.

Asimismo, muchas veces, la lejanía de los centros urbanos junto con una mala planeación de movilidad y servicios de transporte público pueden contribuir al abandono de las unidades habitacionales que deriva en otros problemas sociales. De acuerdo con la ENVI 2020, en México había 35.3 millones de viviendas deshabitadas (INEGI, 2020). De ahí que sea necesario repensar la ubicación de la vivienda de interés social, con el fin de localizarla en forma más cercana a los centros urbanos, y con fácil acceso a transporte público, infraestructura y equipamiento de calidad. El crecimiento urbano expansivo conlleva un gran gasto público y un aprovechamiento menos eficiente de los recursos que las ciudades compactas (de León, 2020).

Por otro lado, las condiciones de las viviendas existentes presentan áreas de oportunidad. De acuerdo con la actualización del Rezago Habitacional de la CONAVI, 8.5 millones de viviendas se encuentran en condiciones de rezago, representando el 24.4% del parque habitacional con mayor incidencia en los estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco (CONAVI, 2021).

## Zonificación inclusiva en México

La LGAHOTDU señala la equidad y la inclusión como principios rectores de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos. Esto refiere a la necesidad de garantizar el ejercicio pleno de derechos a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Bajo este marco, se espera que las personas puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura, entre otras, de acuerdo con las preferencias, necesidades y capacidades.

Como se mencionó en el apartado anterior, la zonificación inclusiva es un instrumento incorporado en la planeación urbana, a través del cual, se busca incentivar la producción de vivienda asequible. Uno de los principales ejemplos en el país es la Norma de Ordenación Número 26 que se ha implementado en la Ciudad de México desde el año 1997.



### Caso: Aplicación de la Norma de Ordenación Número 26 en Ciudad de México

Las 28 Normas Generales de Ordenación (NGO) regulan “la intensidad, ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano, así como las características de las edificaciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano y el impulso de la vivienda de interés social y popular” (SEDUVI, 2021) y forman parte de la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México.

La Norma de Ordenación Número 26 (NGO 26) es un instrumento de zonificación inclusiva que busca incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular para la población más desfavorecida de la CDMX en zonas que no permitiría el libre mercado. Para esto, esta norma utiliza mecanismos de redensificación y flexibilización de limitantes normativas de la zonificación (CMIC, 2021).

#### Antecedentes

La NGO 26 surge en el contexto en que la densificación se volvía una estrategia primordial para el ordenamiento territorial, a finales de la década de los noventa en la CDMX, como respuesta a los retos de la vivienda de interés social y popular ante la densificación de áreas centrales y para incentivar la participación del sector privado. Ha sufrido diversas reformas desde 1997, siendo la más reciente en el año 2021. En 2013 fue suspendida debido a controversias en su aprovechamiento abusivo por parte del sector inmobiliario y se reactivó con ajustes en el



2021. En el 2021 se firmó un convenio entre SERVIMET<sup>1</sup> y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC)<sup>2</sup> para la aplicación de la NGO 26. (Rodríguez, 2017).

### ¿Cómo funciona?

Esta Norma aplica para las zonificaciones con uso de suelo habitacional (H), habitacional con comercio (HC), habitacional con oficinas (HO), habitacional mixto (HM) y centro de barrio (CB). Además, es aplicable para “Áreas, Zonas, Polígonos y Áreas de Valor y Conservación Patrimonial” siempre que no se contraponga con otras disposiciones jurídicas. Por otro lado, no es aplicable para suelo en conservación, zonas de alto riesgo, predios sin acceso a la vía pública o con acceso menor a 6 metros, así como predios ubicados en el tercer territorio sin factibilidad de servicios y área de conservación y valor patrimonial del tercer territorio.

Son 3 zonificaciones directas para la construcción de vivienda con posibilidad de ampliar en cumplimiento con los criterios de sustentabilidad como se despliega en la siguiente tabla.

Territorio	Descripción	Zonificación directa	Cumplimiento de requisitos de sustentabilidad
Primer territorio	Dentro del Circuito Interior	H5/20/Z (Habitacional con máximo 5 niveles, 20% de área libre)	H6/25/Z (Habitacional con máximo 6 niveles, 25% de área libre)
Segundo territorio	Entre el Circuito Interior y el Anillo Periférico	H6/20/Z (Habitacional con máximo 6 niveles, 20% de área libre)	H8/20/Z (Habitacional con máximo 8 niveles, 20% de área libre)
Tercer territorio	Entre el Anillo Periférico y el límite de la ciudad	H4/20/Z (Habitacional con máximo 4 niveles, 20% de área libre)	H4/20/Z (Habitacional con máximo 5 niveles, 20% de área libre)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Norma de Ordenación Número 26 y CMIC (2021)

Se pueden autorizar proyectos de vivienda para incrementar un nivel de construcción para el primer territorio, dos niveles para el segundo territorio, y un nivel para el tercer territorio. Para la aplicación de los incrementos, los proyectos deben cumplir con los criterios de sustentabilidad de la siguiente tabla.

<sup>1</sup> Servicios Metropolitanos es una empresa de participación estatal bajo un enfoque de autosuficiencia financiera, con un capital inicial de 100 millones de pesos, siendo su accionista mayoritario y único el Departamento de la Ciudad de México. Sus objetivos son: 1. Promover, concertar o realizar acciones inmobiliarias estratégicas para coadyuvar al cumplimiento de las acciones y programas de la Ciudad de México. 2. Administrar y operar estacionamientos públicos en inmuebles y vía pública, para reducir el déficit de espacios en zonas de alto conflicto vial. 3. Concertar acciones con los sectores público, privado y social, para la construcción y administración de obras y servicios básicos. (Página oficial de SERVIMET)

<sup>2</sup> La CMIC es una institución de interés público, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio creada en 1953 que busca representar, defender y fomentar los intereses generales de los industriales de la construcción.

Criterio	Categoría de vivienda	Superficie de predios				
		hasta 500 m <sup>2</sup>	501 a 1,000 m <sup>2</sup>	1,001 a 3,000 m <sup>2</sup>	3,001 a 5,000 m <sup>2</sup>	mayor a 5,000 m <sup>2</sup>
Ahorro de agua y energía	A	15%	15%	20%	30%	20%
	B	20%	20%	25%	25%	25%
	C	25%	25%	25%	25%	30%
Área libre de construcción	A	20%	20%	25%	25%	30%
	B	25%	25%	30%	30%	35%
	C	25%	25%	30%	30%	35%
Porcentaje de la superficie total privativa de vivienda para usos mixtos	A	0%	2%	3%	4%	5%
	B	1%	2%	3%	4%	5%
	C	1%	2%	3%	4%	5%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Norma de Ordenación Número 26

La categoría A es la vivienda de interés social cuyo precio máximo es de 5,400 veces la Unidad de Cuenta de la CDMX, la categoría B es la vivienda de interés popular cuyo precio máximo es entre 5,400 y 9,000 veces la Unidad de Cuenta de la CDMX, y la categoría C es la vivienda sustentable (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2018).

**Vivienda sustentable:** Vivienda que incorpora criterios que contribuyen a mitigar los efectos del cambio climático como eficiencia tecnológica o ahorro de recursos (NGO 26, 2021).

Se le otorga la literal “Z” que se refiere a la densificación por zonificación (Z) del Programa que define la Alcaldía, lo que libera las densificaciones de acuerdo a las necesidades del mercado. El número de viviendas factibles se calcula dividiendo la superficie máxima de construcción permitida por la zonificación entre la superficie de la vivienda definida por el proyecto (CMIC, 2021).

La aplicación de la Norma 26 se autoriza únicamente a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) y Servicios Metropolitanos (SERVIMET) para garantizar precios de venta desde los 622 mil pesos para vivienda social (SEDUVI, 2023). En 2023 se implementó un proceso para la inscripción de proyectos a la Norma 26 que consiste en (SERVIMET, 2023):

1. La empresa desarrolladora presenta el predio de interés.
2. Se revisa la clave catastral del predio.
3. Se analiza el potencial del predio con la aplicación de la NGO 26.
4. Se envía la guía para elaborar la cédula ejecutiva y se solicita la documentación del proyecto.
5. Se evalúa el proyecto.
6. SEDUVI revisa el proyecto.
7. Se presenta el cálculo de participación a la empresa desarrolladora y se explica el

- modelo del fideicomiso.
8. Se inscribe el proyecto.

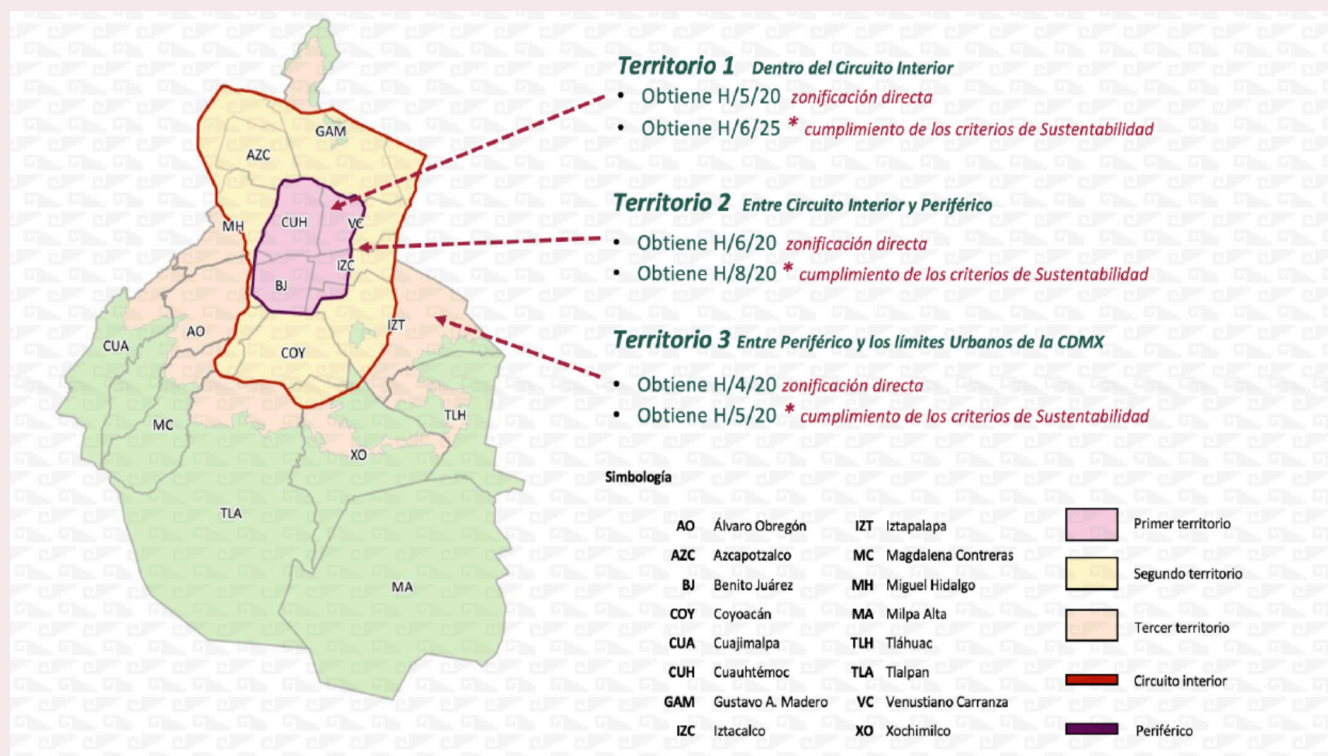
## Aplicación de la NGO 26

El principal atractivo de la aplicación para los desarrolladores es la liberación de densificaciones en cuanto a la cantidad de viviendas, aunque no de manera significativa en cuanto a la cantidad de niveles (CMIC, 2021).

Desde septiembre de 2021 hasta septiembre de 2023, SEDUVI aprobó 62 proyectos que equivalen a 7,627 viviendas (SEDUVI, 2023). Actualmente SERVIMET tiene 13 proyectos con 1,167 departamentos en diferentes zonas de la ciudad (SERVIMET, 2023).

Uno de los retos actuales es la vigilancia de la aplicación de la norma para que no sea utilizada para construir vivienda a bajo costo que sean aprovechadas por plataformas como Airbnb, o bien, para ser vendida a precios muy elevados. Esto con el fin de garantizar que la Norma 26 siga su principal objetivo de fomentar vivienda para los grupos más vulnerables.

Imagen. Territorios definidos en la Norma 026 (Fuente: Servimet)



Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción [CMIC]. (2021). Aplicación de la NORMA 26, Incentivando la Producción de Vivienda - SERVIMET - CMIC CDMX. Webinar. Webinar: "Aplicación de la NORMA 26, Incentivando la Producción de Vivienda" - SERVIMET - CMIC CDMX (youtube.com)
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (2018). Gaceta Oficial del Distrito Federal Disponible en: LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.
- Norma de Ordenación Número 26. (2021) [Gaceta Oficial de la Ciudad de México](#).
- Rodríguez, M. d. (2017). Política de zonificación inclusiva para la construcción de vivienda asequible en la Ciudad de México: [el caso de la Norma de Ordenación General número 26](#).
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda [SEDUVI]. (2023). [Normas Generales de Ordenación. Gobierno de la Ciudad de México](#).
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda [SEDUVI]. (2015). 26. Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda [SEDUVI]. (2023). [Quinto Informe de Gobierno SEDUVI 2023](#).
- Servicios Metropolitanos [SERVIMET]. (2023). [Vivienda Norma 26](#).

## Expropiación y vivienda de interés social

### ¿Qué es?

La expropiación es un instrumento vinculado al suelo a través del cual el Estado, por decisión unilateral, adquiere un bien por causa de utilidad pública a través de una indemnización. En México ha sido un instrumento polémico por el abuso en su aplicación, pero esto no significa que por su naturaleza lo sea. En prácticamente todos los estados de la república ha sido utilizado ya sea para generar bienes públicos o para beneficios sociales (Azuela, 2014).

### Antecedentes

La expropiación fue de gran importancia para el México posrevolucionario con la nacionalización de la industria petrolera en 1938 con el presidente Lázaro Cárdenas. En la cultura ha tenido un valor simbólico notable ya que es uno de los acontecimientos más importantes para la soberanía del estado mexicano. Durante las siguientes décadas, fue un instrumento que consolidó más de la mitad del territorio nacional en núcleos agrarios. Con los procesos de urbanización del país, surgen nuevas necesidades territoriales en donde la expropiación toma relevancia para satisfacerlas. Se ha utilizado para equipamiento e infraestructura como hospitales, escuelas, avenidas, obras hidráulicas, entre otros. Además, ha sido utilizada para la creación de colonias proletarias en donde, en la década de los cuarenta, se expropiaron terrenos suburbanos para entregar a familias de escasos recursos y dio pie a la formación de barrios populares. Aunado a esto, hasta la actualidad, se utiliza en la regularización de asentamientos irregulares. En todos los estados modernos, este instrumento supone tensiones entre los intereses públicos, determinados desde el estado, y los intereses de los propietarios.

### Esquema de funcionamiento

Es un instrumento de carácter tanto económico como jurídico, ya que es una carga económica y al mismo tiempo su éxito depende del marco jurídico. Para que sea un instrumento legítimo se deben cumplir dos condiciones: se debe acreditar una “causa de utilidad pública” y la obligación de pago de una indemnización. En México existen diversas causas de utilidad pública incluidas en la Ley de Expropiación orientadas hacia el beneficio de la comunidad. Por su parte,

la indemnización se determina como el valor comercial de la propiedad. La expropiación depende de las condiciones en las que es utilizada, no es suficiente contar con el marco jurídico sino que es preciso que sea aplicada de manera correcta por los servidores públicos (Azuela, 2013).

Alrededor de la polémica que ha generado el uso de este instrumento, se pueden identificar algunas consideraciones para su implementación exitosa que juegan un papel fundamental.

- Se debe contar con una teoría sólida del derecho de propiedad y la función social de la propiedad.
- Los procesos de expropiación requieren de un marco jurídico robusto y las capacidades institucionales para efectuarlos.
- Aunque la legislación ya determina el monto de la indemnización como el valor comercial, hace falta establecer un criterio preciso para determinar ese monto.

Es importante puntualizar que en México la expropiación se lleva a cabo a través del poder ejecutivo, lo que pudiera parecer arbitrario. Sin embargo, la figura del juicio de amparo permite a cualquier persona protegerse en caso de que alguno de sus derechos fuese violado.

No existe un manual para la aplicación exitosa de la expropiación porque depende de que se use de manera correcta respondiendo al contexto específico en donde se aplica (Azuela, 2013).





## Caso: Expropiación y reconstrucción habitacional en la ciudad de México después del sismo de 1985

En México, el caso de la reconstrucción tras el sismo de 1985 en donde se utilizó la expropiación, mejoró de manera considerable las condiciones habitacionales de miles de personas quienes lograron además permanecer en sus barrios de residencia (Azuela, 2014). Se considera un caso exitoso de la expropiación a pesar de su polémica trayectoria en México.

El 19 y 20 de septiembre de 1985, dos sismos con epicentro en el Océano Pacífico, cerca de Michoacán, sacudieron a la capital mexicana dejando más de 2,500 edificios, principalmente de vivienda, con graves daños. Cabe destacar que, predominantemente el centro, una de las zonas más afectadas, contaba con un gran número de viviendas tipo vecindad. De esto resultó una serie de movilizaciones sociales por parte de las personas damnificadas deseosas de permanecer en el centro de la ciudad. El lema de la movilización social era “cambiar de casa pero no de barrio” (Azuela, 2014; 2017).

La reconstrucción después del sismo de 1985 se compuso por una política de expropiación seguido de un programa para la reconstrucción. La política de expropiación atravesó alrededor de 600 juicios de amparo de los propietarios. Si bien en la mayoría el fallo fue a favor del propietario, el resto de las expropiaciones se ejecutaron sin protestas. El mismo año del sismo se expropiaron 5,427 predios, que representaron alrededor de 240 ha, con el fin de atender la problemática de los efectos del sismo, así como las carencias que ya se tenían desde antes (Azuela, 2014; 2017).

Imagen. Red Iberoamericana de Vivienda Social Sostenible. Plan de Renovación Habitacional Popular.





A través del Programa Renovación Habitacional Popular (RHP) se realizaron 45,133 viviendas en las propiedades expropiadas que mejoraron las condiciones de vivienda de alrededor de 200 mil personas. Esta experiencia fue muy exitosa ya que permitió a muchos inquilinos convertirse en propietarios. A dos años del sismo se extinguió el RHP, y más de 40 mil familias dejaron de ser inquilinas y pasaron a ser propietarias de vivienda de interés social (Azuela, 2014; 2017).

De acuerdo con Antonio Azuela (2014), para lograr una implementación exitosa de la expropiación es imprescindible contar con un robusto marco constitucional y legislativo que respalde los procedimientos dentro de los límites y condiciones establecidos por el orden jurídico en vigor. Un segundo requisito crucial radica en que los profesionales del derecho utilicen el instrumento de manera apropiada. Una enseñanza de carácter general que se puede derivar de esta experiencia es que los instrumentos jurídicos no son herramientas neutras que puedan ser empleadas a discreción o en cualquier circunstancia. Tampoco son entidades con propiedades intrínsecas, ya que su alcance depende en gran medida de cómo se movilizan en la práctica.

Esta se desarrolla en un contexto social específico, en un ámbito jurídico donde los actores presentan sus argumentos en condiciones cambiantes que ellos mismos contribuyen a configurar.

Imagen. Sismo 1985. (Foto Cuartoscuro)



Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Azuela, Antonio. (2014). Un instrumento en condiciones de emergencia. Expropiación y reconstrucción habitacional en la Ciudad de México después del sismo de 1985. En Smolka, Martim O. y Furtado, Fernanda (Eds). Instrumentos Notables de Política de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. (pp 139-144)
- Azuela, Antonio. (2017). Entrevista a Antonio Azuela. Canal del Instituto de Investigaciones Sociales. [UNAM](https://www.unam.mx).
- Martín Blas, Sergio; Rodríguez Martín, Isabel (Ed.). (2018). Arquitecturas Vis. Vivienda de interés social en seis ciudades iberoamericanas. Ricardo Sánchez Lampreave / FAU USP. Madrid.





## Caso: Oferta de suelo servido en Aguascalientes

En la ciudad de Aguascalientes, perteneciente a uno de los estados más pequeños de la república, desde los años ochenta hasta 1998, la política de construcción de reservas territoriales de tierra y oferta de suelo para vivienda de personas de bajos ingresos tuvo un impacto notable en la prevención de asentamientos irregulares por lo que se considera un caso referente nacional.

### Antecedentes

Entre los años setenta y ochenta, Aguascalientes tuvo un auge económico que atrajo inversión extranjera de empresas como Nissan y Texas Instruments transformando sus zonas de agricultura tradicional en zonas industriales que, si bien tuvo un impacto en la economía, no así en los ingresos de la población. Aunado a esto, y con la caída de salarios a nivel nacional, la cantidad de población en situación de pobreza aumentó. Aunque la tendencia nacional fue de una expansión urbana con asentamientos irregulares, Aguascalientes no fue el caso, por lo menos hasta 1998, año en que sólo el 0.9% de la población ocupaba el 3.9% del área urbana de la capital.

Cuando se impulsó a nivel nacional la política para construir reservas territoriales de 1983 a 1988, Aguascalientes ya contaba con un camino recorrido. En 1992, con la reforma a la Ley Agraria se permitió la desincorporación de las tierras ejidales para su privatización, lo que permitió mayores adquisiciones de tierra para las reservas territoriales. Del 2000 al 2012, con el cambio de partido de gobierno, se rompió la continuidad de la administración, y con ello, se interrumpieron las políticas territoriales para la expansión urbana en reservas ad hoc para asentamientos humanos (Jimenez, 2013; 2014).

### ¿Cómo se aplicó?

En Latinoamérica, existía una política de desalojo a las tierras invadidas con participación del ejército que era popular entre los gobiernos desde los años cincuenta. En Aguascalientes, a mediados de los ochenta, tras un intento fallido en el ejido Las Huertas, la política de desalojo se sustituyó por una formalización territorial. A la par, se negociaron créditos federales para la construcción de reservas territoriales destinadas a la vivienda. La política se centró en ofrecer a los grupos más vulnerables vivienda formal y suelo urbanizado, fue acompañada por programas sociales del Instituto de Vivienda de Aguascalientes y la regularización tuvo un papel secundario (Jiménez, 2014).

Para lograr una expansión urbana (dentro de la formalidad), que convirtió a Aguascalientes en un referente nacional, hubo una combinación de dos políticas públicas importantes: la constitución de reservas territoriales y la oferta de suelo, barato y servido, junto con acciones de vivienda para la población más desfavorecida (Jiménez, 2014)

Las nuevas reservas territoriales fueron constituidas a través de la expropiación de tierras a los ejidos circundantes del centro urbano, a través del Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA). El éxito de esta política fue resultado de un trabajo de negociación del gobierno estatal con los ejidatarios, gobierno municipal y federal que duró casi 20 años. Fue posible evitar la oposición de los ejidatarios ya que se les pagó un precio cercano al comercial, más alto que el dictado por los avalúos, y los procesos de indemnización fueron cortos y sencillos.

En sus inicios, se contó con financiamiento federal, que fue posible gracias al contexto de crecimiento económico que vivía la ciudad. Programas como el Proyecto Estratégico de Ciudades Medias y Cien Ciudades contribuyeron para canalizar recursos y crear las reservas territoriales. De esta manera, el contar con reservas de suelo permitió anticiparse al crecimiento urbano y cubrir las necesidades de vivienda. Por su parte, la política de oferta de suelo servido mostró que existe una amplia variedad de opciones de vivienda que van más allá de la política de vivienda mercantil terminada (Jimenez, 2013; 2014).

Estas dos políticas públicas fueron complementadas con otras acciones como la oferta de créditos para la construcción y asesoría técnica, sanciones a urbanizadores ilegales, introducción lenta de servicios no esenciales a los asentamientos irregulares, entre otras (Jiménez, 2014).

## Resultados

Entre 1981 y 1998, durante tres sexenios, se adquirieron alrededor de 1,555 hectáreas en la ciudad de Aguascalientes, la mayoría de origen ejidal, que representó el 78% del total de adquisiciones del estado (Jimenez, 2013).

Diversos factores contribuyeron para considerar el caso de Aguascalientes un caso exitoso. Primeramente, la continuidad en las políticas jugó un papel importante para lograr las negociaciones, cuando se rompió esta continuidad se detonó la informalidad. A pesar de ello, Aguascalientes es el estado con menor porcentaje de viviendas sin escrituras con un 11.4% según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) en 2020 (INEGI, 2020).

Además, la disposición de los pobladores de los asentamientos también contribuyó a que estas negociaciones fueran fructíferas para crear las reservas territoriales. Encima, las políticas recibieron apoyo de académicos y funcionarios. El caso de Aguascalientes muestra una política donde el gobierno tuvo una intervención rectora y no se limitó a un enfoque facilitador o un enfoque de mercado (Jimenez, 2014).

Este caso está basado en las siguientes fuentes:

- Jimenez, Edith R. (2014). Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes. En Smolka, Martim O. y Furtado, Fernanda (Eds). Instrumentos Notables de Política de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. (pp 89-94)
- Jiménez, Edith R. (2013). Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes. [Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.](#)
- Instituto Nacional de Suelo Sustentable [INSUS]. (2022). [Programa para Regularizar Asentamientos Humanos PRAH.](#)

## Autoproducción de vivienda

En la autoproducción de vivienda, las familias están en el centro de las decisiones por lo que se apropian del proceso desde el diseño, selección de materiales, mano de obra y supervisión. Es un proceso flexible y progresivo que responde a las necesidades específicas climáticas y culturales del contexto, y se va adaptando a las necesidades familiares que van surgiendo (SEDATU, 2021c).

La autoproducción de vivienda fue reconocida internacionalmente desde 1996 en la Nueva Agenda Urbana, a la par del reconocimiento de la vivienda como un derecho (SEDATU, 2021c). En México ha sido utilizada a lo largo de la historia para satisfacer la necesidad de vivienda, principalmente en familias de escasos recursos porque es una solución de bajo costo, ya que requiere de menos intermediarios, y es un proceso progresivo en donde se puede ir avanzando conforme se tengan los recursos. Según la Encuesta Nacional de Vivienda 2020, el 57.3% de las viviendas propias en México tienen su origen en la autoconstrucción o autoproducción, con una mayor incidencia en los estados de Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Chiapas e Hidalgo (INEGI, 2020).

Debido a que los procesos son más largos, también los tamaños de las viviendas tienden a ser mayores. Asimismo, la vivienda en autoproducción en promedio es 12 metros cuadrados más grande que las viviendas del mercado (SEDATU, 2021c).

Si bien la autoproducción de vivienda no es en sí mismo un instrumento, puesto que es una acción que las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil han desarrollado ante la falta de una oferta de vivienda accesible, sí es una tendencia en el país. Ante esta realidad se han implementado programas que permiten fortalecer las capacidades de la autoconstrucción, y también recurrir a estrategias emergentes que respondan a imprevistos o desastres. El reconocimiento de este fenómeno también es una oportunidad para establecer estrategias de colaboración y gobernanza con organizaciones de la sociedad civil.



### Autoproducción de vivienda:

Proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda controlada directamente por sus usuarios que puede desarrollarse a través de la contratación de terceras personas o por medio de autoconstrucción (SEDATU, 2021b).

### Autoconstrucción de vivienda:

Proceso de construcción de vivienda realizada por sus usuarios de manera directa, ya sea individual, familiar o colectiva (SEDATU, 2021b).

## Imagen. Proceso de autoproducción de vivienda



Fuente: SEDATU (2021). Autoproducción de vivienda adecuada en México. GIZ

## Imagen. Actores involucrados en la autoproducción de vivienda



Fuente: SEDATU (2021). Autoproducción de vivienda adecuada en México. GIZ



## Caso: TECHO Vivienda progresiva de emergencia

TECHO, antes conocida como un Techo para mi País, es una organización sin fines de lucro que opera en América Latina y el Caribe, y es principalmente liderada por personas jóvenes voluntarias. Su objetivo principal es mejorar las condiciones de hábitat para superar las condiciones de pobreza de sectores desfavorecidos, pero también ha contribuido ante catástrofes naturales. TECHO se dedica a la provisión de vivienda progresiva de emergencia, basándose en el principio de que la vivienda es un derecho universal y es donde se satisfacen las necesidades básicas.

La vivienda que se proyecta es una vivienda temporal modular prefabricada de 19 metros cuadrados; la obra es ejecutada por las familias y un grupo de personas voluntarias. Cuenta con más de 1 millón de personas voluntarias en diferentes países. En México, TECHO opera desde el 2007 con más de 6 mil viviendas de emergencia construidas en CDMX, Estado de México, Puebla, Querétaro, Oaxaca, Jalisco y Nuevo León. Esta organización, además cuenta con un centro de investigaciones acerca de los asentamientos populares.

Imagen. Vivienda de emergencia (TECHO)



Este caso está basado en las siguientes fuentes:  
TECHO. (2023). TECHO México. <https://mexico.techo.org/>



# Resumen

## 3.1 Instrumentos que favorecen la vivienda en América Latina y el Caribe

- Este apartado se centra en los instrumentos que favorecen la vivienda social en América Latina y el Caribe, abordando diferentes estrategias y ejemplos específicos que se han implementado en la región para mejorar el acceso a la vivienda para los sectores más desfavorecidos de la sociedad.
- Vivienda Social en Alquiler: Se define como aquella vivienda en modalidad de arrendamiento con un precio menor al del mercado, accesible para los sectores más desfavorecidos. La diferencia de precio suele ser cubierta por subvenciones a los propietarios o, en el caso de entidades públicas o filantrópicas, por los mismos propietarios. Este tipo de vivienda es comúnmente administrada por autoridades locales.
- Políticas de Oferta y Demanda: Se destacan políticas que enfocan tanto en la oferta como en la demanda de vivienda. Por un lado, se mencionan sistemas de incentivos tributarios para inversionistas de vivienda en alquiler y medidas que incluyen deducciones y políticas de financiamiento preferencial. Por otro lado, estrategias que subsidian la demanda a través de complementos a la renta y ayudas para el alquiler, estableciendo un límite de gasto en alquiler del 30% del ingreso del beneficiario.
- Ventajas de la Vivienda Social en Arriendo: Se subraya la flexibilidad, eficiencia para el Estado y la contribución al desarrollo urbano. Se menciona su potencial para combatir la segregación socio-espacial mediante políticas públicas que promuevan la vivienda social en zonas de alto valor, considerando algunas aplicaciones como políticas de zonificación inclusiva.
- Ejemplos en América Latina:
  - Argentina: El proyecto “Soluciones Urbanas para Buenos Aires” de Hábitat para la Humanidad Argentina, orientado a transitar del alquiler informal al formal con un concepto de ‘alquiler justo’.
  - Brasil: El Programa de Arrendamiento Residencial en São Paulo, enfocado en familias de menores ingresos con modalidades en propiedad pública y privada.
  - Chile: El proyecto de arriendos populares en Recoleta, Santiago, que ofrece departamentos a familias de bajos ingresos o población vulnerable, cobrando un máximo del 25% del sueldo.
- Cooperativas de Vivienda: Se discute el modelo cooperativo como una solución colectiva a los problemas de vivienda, permitiendo el uso social del suelo público sin perder el título de propiedad. Se destacan ejemplos de modelos cooperativos en Dinamarca, Alemania y Canadá, y se detalla el caso específico de las cooperativas de vivienda en Uruguay, basadas en el modelo Andel danés, enfatizando la autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva.

## 2.2 Instrumentos que favorecen la vivienda en México

- El segundo apartado aborda los instrumentos que favorecen la vivienda social en México, presentando un panorama detallado de las estrategias, políticas, y programas implementados para mejorar el acceso a vivienda digna en el país.
- En lo que refiere a la vivienda social, México enfrenta problemas similares a otros países latinoamericanos en cuanto a vivienda, destacando la falta de viviendas de calidad, ocupación informal, especulación inmobiliaria, y altos precios inaccesibles para nuevas generaciones, además de viviendas abandonadas en periferias urbanas.
- Las estadísticas muestran una distribución de tenencia de vivienda donde prevalece la propiedad, seguida por alquiler, préstamo, y viviendas aún pagándose. El principal motivo para rentar es la falta de recursos o acceso a crédito.
- Históricamente, desde los años setenta, el Estado mexicano ha pasado de ser promotor directo de vivienda social a facilitador de créditos mediante instituciones como Infonavit y Fovissste, adoptando en los noventa una política de libre mercado que incrementó la producción de vivienda sin asegurar el acceso a esta.
- Antecedentes Históricos
  - La vivienda social en México surge con la Revolución Mexicana, con la Constitución de 1917 estableciendo obligaciones para empleadores de proporcionar viviendas dignas.
  - Se señala un cambio significativo en las políticas de vivienda desde los años sesenta, pasando de programas de alquiler a programas de propiedad, lo cual inició la mercantilización de la vivienda y transformó las políticas de vivienda mexicanas.
- Marco Institucional y Normativo
  - Se presenta el entramado institucional responsable de la gestión de la vivienda, incluyendo a SEDATU, INSUS, INFONAVIT, FOVISSSTE, entre otros, destacando sus funciones específicas.
  - El marco normativo nacional establece directrices para el desarrollo de proyectos habitacionales para sectores de bajos ingresos, promoviendo la implementación de subsidios, créditos preferenciales, y programas de desarrollo urbano.
- Planes y Programas
  - Se describen iniciativas como el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, el Programa de Vivienda Social de CONAVI, y el Programa de Mejoramiento Urbano, que buscan mejorar el acceso a la vivienda adecuada, especialmente para los grupos más vulnerables.
- Situación Actual
  - Se aborda la producción anual de vivienda, mostrando que la mayoría corresponde a vivienda de interés social, aunque persiste un déficit habitacional significativo.



- Se critica la localización periférica de la mayoría de viviendas de interés social, lo que conlleva problemas como el abandono de unidades habitacionales y el gasto excesivo en infraestructura pública, sugiriendo la necesidad de replantear la ubicación de estas viviendas.
- Expropiación y Vivienda de Interés Social
- Se examina la expropiación como instrumento para adquirir bienes por causa de utilidad pública, destacando casos como la reconstrucción después del sismo de 1985 en Ciudad de México y la oferta de suelo servido en Aguascalientes como ejemplos de aplicación exitosa para beneficios sociales.

# Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH]. (1991). Observación general N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (E/1992/23). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CESCR. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>
- Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). París.
- Asamblea General de la ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI).
- Asamblea General de la ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- Azuela, Antonio. (2013). Un instrumento en condiciones de emergencia. Expropiación y reconstrucción habitacional en la Ciudad de México después del sismo de 1985. Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.
- Baltrusis, Nelson. (2007). As (AEIS) Áreas Especiais de Interesse Social em Diadema, viabilizando o acesso à terra urbana. Em: Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. USP, Observatório das Metrópoles, Instituto Pólis (IPPUR/UFRJ/Fase). Disponible en: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/baltrusis\\_aeis\\_final.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/baltrusis_aeis_final.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). “Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe”. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Un-espacio-para-el-desarrollo-Los-mercados-de-vivienda-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Bosch Meda, Jordi. (2015). La zonificación inclusiva en América Latina. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales. XLVII (183). pp 89-106
- Calvita, Nico y Mallach, Alan. (2009). Inclusionary Housing, Incentives, and Land Value Recapture. Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy. pp 15-21. Disponible en: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1552\\_777\\_Article%203.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1552_777_Article%203.pdf)
- Calvita, Nico y Mallach, Alan (Eds.). (2010). Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture. Lincoln Institute of Land Policy.
- CEPAL (2020). Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Disponible en: Estadísticas e indicadores - CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas
- Comisión Nacional de Vivienda [CONAVI]. (2022). Manual de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción Sector Vivienda. Gobierno de México.
- Comisión Nacional de Vivienda [CONAVI]. (2022). Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social para el ejercicio fiscal 2023. Diario Oficial de la Federación.
- Comisión Nacional de Vivienda [CONAVI]. (2021). Actualización del Rezago Habitacional. Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavi/documentos/actualizacion-del-rezago-habitacional>
- Comisión Nacional de Vivienda [CONAVI]. (2020). Necesidad de viviendas en México: Una proyección del parque habitacional de 2020 a 2050, 2023, Ciudad de México.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (n.d.). Cámara de Diputados. Agosto 14, 2023.
- Davis, D. (2018). “El nexo urbanización-desarrollo: repensando el rol de la vivienda en el urbanismo sustentable”. En Banco Interamericano de Desarrollo, Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad.
- De León López Portillo, Leopoldo. (2020). La vivienda social en México requiere un cambio de fondo. Pasar de vivienda lejana a vivienda ubicada dentro de las zonas urbanas. En Eibenschutz Hartman, Roberto y Carrillo Martínez, Laura O. (Coord). Repensar La Metrópoli III. Tomo I. ANUIES, Dirección de Producción Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en: <https://cram.anuies.mx/contenido/libros/2-Repensar-la-metropoli-tomo-I.pdf> (pp 161-169)
- Erba, Diego Alfonso (Ed). (2013). Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: Teoría y práctica. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/definicion-de-politicas-de-suelo-urbanas-full.pdf>
- García Peralta Nieto, Beatriz. (2016). La vivienda y el Estado mexicano durante el siglo XX: Un enfoque desde la economía política. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [INFONAVIT]. (2023). Reporte Anual de Vivienda 2023. Disponible en: 2023\_09\_22\_B06E\_ReporteAnualdeVivienda2023.pdf (infonavit.org.mx)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). Encuesta Nacional de Vivienda. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/>
- Instituto Nacional de Suelo Sustentable [INSUS]. (2022). Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2023. Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Vivienda. (2019). Ley de Vivienda. Diario Oficial de la Federación
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2021). LGAHOTDU. Diario Oficial de la Federación.
- Malvese, Sandra Teixeira. (2019). Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS de Vazios, Na Região Do Grande ABC. En Camargo Martins, Bianca (org). Melhores Práticas em Planejamento Urbano e Regional. Atena Editora. DOI 10.22533/at.ed.587192308
- ONU Habitat. (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). Disponible en: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>
- ONU Habitat. (2016). Habitat III. Nueva Agenda Urbana. Quito: Organización de las Naciones Unidas
- ONU Habitat. (2018). Vivienda y ODS en México. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. Disponible en: [https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/VIVIENDA\\_Y\\_ODS.pdf](https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/VIVIENDA_Y_ODS.pdf)
- Reali, Mario y Alli, Sergio. (2010). Diadema y el Estatuto de Brasil. En Santos Carvalho, Celso y Rossbach, Anaclaudia (orgs). El Estatuto de la Ciudad de Brasil: Un Comentario. Cities Alliance. (pp 35-53)
- Rojas, María Cristina, Carrascal E., Rodrigo E., Caballero P., Yolanda B. (2019). Mecanismos y estrategias de política de suelo y vivienda para la inclusión social. Caso de estudio Bogotá D.C., período 2000–2015. Working paper. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/mecanismos-estrategias-politica-suelo-vivienda-para-la-inclusion-social>

- Rolnik, Raquel y Santoro, Paula Freire. (2013). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4343735/mod\\_resource/content/0/3\\_ROLNIK%20\\_%20SANTORO\\_ZEIS\\_20fev2014.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4343735/mod_resource/content/0/3_ROLNIK%20_%20SANTORO_ZEIS_20fev2014.pdf)
- Registro Agrario Nacional [RAN]. (2022). Información de Interés Nacional. Gobierno de México. Disponible en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/informacion-de-interes-nacional>
- Registro Único de Vivienda [RUV]. (2023). Informes Estratégicos: Cifras Básicas RUV y Vivienda Económica. Disponible en: <https://portal.ruv.org.mx/index.php/principales-indicadores/>
- Registro Único de Vivienda [RUV]. (2019). Glosario de Términos del RUV: Sobre el sector vivienda. Disponible en: <http://portal.ruv.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/GLOSARIO-FINAL-18-06-19-.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU] y Comisión Nacional de Vivienda [CONAVI]. (2019). Criterios Técnicos para una Vivienda Adecuada. Gobierno de México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2021). Programa Nacional de Vivienda 2019-2024. Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2021b). Glosario SNIIV. Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda. Gobierno de México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2021c). Autoproducción de vivienda adecuada en México. GIZ
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda [SEDUVI]. (2023). Normas Generales de Ordenación. Gobierno de la Ciudad de México.
- Smolka, Martim O. y Furtado, Fernanda (Eds). (2014). Instrumentos Notables de Política de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.
- UN-Habitat. (2016). World Cities Report 2016: Urbanization and Development - Emerging Futures. New York: United Nations. Disponible en: <https://unhabitat.org/world-cities-report-2016>
- Urban Housing Practitioners Hub [UHPH]. (2021). Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en América Latina y el Caribe 2017-2020. Disponible en: <https://www.uhph.org/en/node/354>

# M03



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**

**DESARROLLO TERRITORIAL**  
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

**INSUS**  
INSTITUTO NACIONAL  
DEL SUELO SUSTENTABLE